PS2000

August 14, 1990

Public Service 2000, Ottawa, Ontario K1A 0A3 Telephone: (613) 952-7551 Fax: (613) 954-6017

SUMMARIES

OF THE REPORTS

OF THE TASK FORCES

FOR DISCUSSION

Treasury Board of Canada | Conseil du Trésor du Canada

91-00233/

News Release Communiqué

For Immediate Release
August 14, 1990

CONSULTATION ON PUBLIC SERVICE 2000 TASK FORCE REPORTS

Treasury Board President Robert de Cotret today announced the release of Public Service 2000 task force reports. The reports are being circulated to all departments and agencies of the Government of Canada, Public Service unions and other interested groups. The government will be examining the analysis and recommendations along with the feedback they generate in the broader context of its policy for the future of the Public Service.

Mr. de Cotret said: "The purpose in making these reports public at this time is two-fold: firstly, to inform Public Service employees of the thinking that has emerged over the past eight months; and secondly, to seek further feedback on this first part of the Public Service 2000 initiative.

"The task force recommendations do not represent official government policy or views. I want to encourage further discussion and feedback on these reports so that the government will have the benefit of the widest possible range of insights when it makes important decisions this fall aimed at renewing the Public Service and improving service to the public."

The task forces have already discussed issues of concern with Public Service unions, and have obtained the view of many employees across the country through surveys, telephone interviews, focus groups, meetings and calls for suggestions--particularly with respect to service to the public. They have also consulted a special committee of business people, academics, consultants, and representatives from various associations.

The documentation being made available today includes background material summarizing the major recommendations of the task forces and describing the progress they have made to date.

... /2

Canada

"The task forces have worked diligently to produce these reports," Mr. de Cotret said. "They have raised some fundamental questions. It is essential at this stage that we share their work with all concerned as we continue this important process."

- 30 -

For Further Information:

Yvon Bureau
Public Service 2000
Tel. (613) 952-6720

BACKGROUNDER ON PUBLIC SERVICE 2000

Public Service 2000 is an initiative to renew the Public Service of Canada that was announced on December 12, 1989, by Prime Minister Brian Mulroney. Its objective is to enable the Public Service to provide the best possible service to Canadians into the 21st century.

The Prime Minister asked Treasury Board President Robert de Cotret to oversee the project, whose implementation is carried out by Paul Tellier, Clerk of the Privy Council. Mr. Tellier is assisted by a small secretariat headed by John Edwards, Manager of Public Service 2000.

Public Service 2000 began with the creation of nine task forces comprising more than 90 Deputy Ministers, Assistant Deputy Ministers and senior regional officials. A tenth task force (on training and development) was established at the end of May.

LIST OF TASK FORCES

Service to the Public
Classification and Occupational Group Structures
Compensation and Benefits
Staffing
Staff Relations
Workforce Adaptiveness
Resource Management and Budget Controls
Administrative Policy and the Role of Common Service Agencies
Management Category
Training and Development

WHAT HAS HAPPENED TO DATE

The task forces have reviewed previous studies and reports, including employee surveys and reviews.

On April 30, 1990, Mr. de Cotret released a status report that explained the issues being examined and announced 40 recommendations and decisions to reduce paperburden, increase authority of departments and line managers, and improve human and resource management.

Task force members have canvassed their own departments for ideas on how the management of the Public Service could be improved. They have held discussions with Public Service unions and obtained the views of thousands of Public Service employees.

WHAT WILL HAPPEN NEXT

The task force recommendations do not represent official government policy or views. The Government will be examining the analysis and recommendations along with the feedback they generate in the broader context of its policy for the future of the Public Service. At this stage, the Government wants to inform Public Service employees of the thinking that has emerged and get the widest possible range of insights into its review of the issues.

A meeting will be held early in September with Public Service unions to receive and discuss their views on the reports. Also, employees are being encouraged to participate by discussing with their managers the changes that are needed and suggesting better ways to serve the public.

The reports--and the over 300 recommendations they contain--form the basis for continuing consultations on possible administrative and legislative changes.

Feedback and suggestions will be funnelled through the Public Service 2000 Secretariat and used to finalize the Government's position on Public Service reform, both for legislative amendments and the longer-term action plan to bring about change and renewal.

FOR DISCUSSION

PUBLIC SERVICE 2000: REPORT OF THE TASK FORCE ON SERVICE TO THE PUBLIC

EXECUTIVE SUMMARY

August 9, 1990

SYNOPSIS OF THE REPORT OF THE SERVICE TO THE PUBLIC TASK FORCE

BACKGROUND

The Service to the Public Task Force was one of ten created as part of Public Service 2000, a program launched in December 1989 by the Prime Minister to revitalize the public service.

This summary report presents interim findings and conclusions; recommendations will be forthcoming this Fall in the draft report.

The objectives for the Service to the Public Task Force were:

1. To review existing literature and research material and consult with others in relation to the notion of service to the public, in order to come up with a satisfactory definition (s) of this concept in the public sector context;

2. To examine work done to date in connection with service and satisfaction enhancement in the public and private sectors, with a view to learning from the past experience of other organizations;

3. To conduct research (secondary or primary data collection) to establish some methods of measurement and benchmarks concerning actual and perceived quality of service to the public provided by federal government institutions. Such benchmarks would provide a basis for determining whether progress was being made;

4. To examine practices and attitudes currently prevalent with respect to consultation with the public in the development of policy and delivery of programs;

5. To consult with a sample of representative groups of employees, unions and others to benefit from their views and recommendations; and

6. To develop recommendations with respect to the service to the public mandate (service, satisfaction, consultation, communication).

METHODOLOGY

The Task Force embarked on a vigorous program of research and analysis designed, within the limits of available time and resources, to provide insight into a number of issues related to service to the public and to yield recommendations for improvement. The Task Force defined "service to the public" broadly to encompass both the direct delivery of service and consultation with the public on the design and implementation of programs, on the premise that such consultation will enhance public satisfaction with service quality. Driving the research program were questions such as:

- What do we know at present about public perceptions of service quality?
- What lessons can be derived about rendering good service by examining examples set by organizations doing an outstanding job of service delivery (in both the public and private sectors)?
- How can information technology be used to improve service quality and satisfaction?
- To what extent do front line workers, middle managers and senior public servants feel service quality is valued? What are their views about existing quality of service provided to the public? What might be done to improve service?

Field Work Programs

Four associated initiatives were implemented to collect information and ideas from public servants in the field, as described below.

a) Focus Groups

Thirty focus groups comprising 300 front line workers and middle mangers involved in the delivery of service to the public were held in 12 cities.

b) Symposia

Symposia were organized and moderated by the Canadian Centre for Management Development (CCMD) on behalf of the Service to the Public Task Force. Seven groups of approximately 25 senior managers and departmental clients were conducted.

c) Workshops

The main focus of the workshop discussions were on issues related to consultation rather than service delivery. Participants included senior federal managers, some business representatives, and some non-government organizations, academic and research representatives experienced or interested in consultation practices or issues. Eight workshops, of approximately 21 participants each, were held. In addition, the Public Policy Forum sponsored two additional workshops: the Bryce-Lambert Forum and a session with industry association executives.

d) Telephone Surveys

To complement the qualitative information obtained in the focus groups, the Task Force conducted a telephone survey with a representative sample of public servants.

Specifically, a total of 1,248 federal public servants were surveyed over the telephone. This sample consisted of 425 front line staff, 422 middle managers and 401 senior managers.

FINDINGS

Overview of Key Messages

The findings and conclusions of the Task Force, although still in draft form, suggest a change strategy involving a coordinated campaign on a number of fronts.

1) Top Management Commitment: Shaping Culture and Values

- We need to work towards a major and long-term shift in culture and values which provides for a reorientation (but not abandonment) of our current "control culture".
- We need to move from an inward and secretive mode of operation to an outward and open orientation, both internally and externally.
- Management must institute significant changes to the "command and control" philosophy utilizing more delegation, trust, and "empowerment".
- Management needs to create the expectation of, and take responsibility for, developing an environment supportive of innovation.

- Senior managers need to accept that demanding "error-free" management is an impediment to good service to the public.

- We need a sustained, durable, persistent leadership determined to provide outstanding service to clients and to create an internal climate where people are the premium value.

- Management must demonstrate a commitment to an open and collaborative relationship with the public.

- It is critical to our success that management seek, obtain and retain political support for these changes.

2) **Consultation with Clients: Shaping Policy and Service to Client Needs**

- Broadening of both the ethic and the process of consultation is required.

- Consultation must become an engrained public service-wide value visibly undertaken, and openly encouraged by management.

- Public servants must be trained to become skilled in the consultative process.

- Consultation must be engaged in only if there is genuine willingness to listen and to adapt to input from others.

- Members of the public want to be reassured that the process is open and authentic; they feel they have a right to comment on how the process is run as well as what should be discussed; and they see no reason why they should be precluded from organizing and launching discussions on matters of public concern.

- Insufficient weight is given at the centre of government to the need for regional variations in policy.

3) How People are Managed

Improved management of "our most important resource" will require:

- Simplified classification systems with greater value given to service to the public factors.
- Reducing levels in the management category as an aid to organizational delayering.
- Greater managerial responsibility for staff deployment and job assignments.
- Simplified and quicker staffing (recruitment and selection).
- Improved selection criteria with service to the public as an essential criterion.
- Simplified redress procedures with quicker resolutions.
- Involvement of operational managers in collective bargaining negotiations to ensure service factors are considered.
- Improved rewards and recognition for good service and its inclusion in performance ratings.
- Improved training and development programs with service as the focus.

4) Organizing for Client Service

- Systems and procedures need to be tested against the criteria of service relevance and be relentlessly simplified by constant attention to client-driven, in contrast to system-driven requirements.
- We must ensure that organizational structures are not so hierarchical that decisions are made by people out of touch with clients.
- Management must pay close attention to the service transaction as the time and place most likely to shape clients' perceptions of the organization. Resources should be devoted to the development and improvement of the "transaction environment" (facilities, access, etc.).

- The development of standards and training must emphasize client-centred values.

5) Service Support Technology

- We need strong commitment from senior management not only to the use of the technology, but also to the restructuring of business practices.
- Technology should be recognized as a single component of an overall corporate approach to improved public service and a client-centred service philosophy.
- We need to change from merely using technology to do the same things faster, to doing different things, in different ways.
- More emphasis must be placed on the provision of service enabling technology tools for front line staff who work with the public.

6) Internal and External Monitoring

- We need to monitor service to the public and public satisfaction, and reduce the monitoring of compliance and conformity.
- There is a need to clearly define and manage client expectations.
- Client satisfaction data should be made available to all staff.
- We must establish field level intelligence systems and use this input to improve services.

FOR DISCUSSION

PUBLIC SERVICE 2000: REPORT OF THE TASK FORCE ON ADMINISTRATIVE POLICY AND THE ROLE OF COMMON SERVICE AGENCIES

EXECUTIVE SUMMARY

July 13, 1990

OVERVIEW

This Task Force reviewed administrative policies and common services in the federal government to determine how they could be changed to support the aims and objectives of PS 2000.

In the federal government, employees spend an inordinate amount of time and resources dealing with internal administration and cumbersome bureaucratic processes which have been established by central agencies, common service organizations (CSO) and departments. Administrative policies and the structure of common services in the federal government severely restrict the authority of managers and make it difficult for all public servants to devote their full energies to program and service delivery.

The major finding that emerges from the work of this Task Force is that employees have limited authority over many of key the aspects of their work. In areas such as office space or the procurement of goods and services, public servants have little authority and/or they are required to utilize the services of a CSO. To repair a rug or a leaky window, departments have to use Public Works Canada (PWC). To buy a typewriter or computer which costs more than $1,000 they must to use Supply and Services Canada (SSC). To lease art, translate their work or dispose of materiel, they must use other CSO's. The areas that concern public servants the most are those involving relatively small expenditures which are often critical to getting their programs delivered quickly and efficiently.

After surveying and consulting with public servants across Canada and reviewing private sector practices, the Task Force on Administrative Policies and Common Services has concluded that the federal government should adopt a new approach to the formulation of administrative policies and the delivery of common services. Such policies and services should improve service to the public by enabling public servants to spend less time on paperwork and more time on focusing on the needs of their clients. They should provide more choice, authority, responsibility and accountability for managers to determine how best to manage programs and activities in light of program requirements. The Task Force is of the view that such an approach would also be more cost-effective for the public service because it would reduce unnecessary layers of decision-making and put the authority closer to the point of delivery of programs.

The report of this Task Force contains our conclusions and recommendations. The following sections summarize these findings and present the detailed recommendations of the Task Force.

I. KEY THEMES

To achieve better administrative management, the Task Force believes that new themes are required to guide the policies and practices of central agencies, common services organizations (CSO) and departments. These proposed themes are as follows:

- Focusing on improvement of service to the public
- Giving managers the choice
- Listening to employees in order to remove unnecessary irritants
- Delegating authority to the level closest to the delivery of the service
- Creating the right incentives for innovation

II. COMMON SERVICES AGENCIES

The Task Force reviewed a number of common services. Our general conclusion was that the fundamental principles upon which mandatory common services have been established (i.e economies of scale, centralization) need to be questioned in the light of changing technology, changing management practices and operational requirements of departments. Because of such changes, there are more cost-effective ways for delivering services.

The federal government should place more emphasis on choice and flexibility for managers and departments in determining the status of common services. Therefore, the Task Force recommends a major shift from mandatory to optional services.

III. SUPPLY AND SERVICES CANADA (SSC) PROCUREMENT

One of the key Common Service Organizations (CSO) in the federal government is Supply and Services Canada (SSC). The Task Force focused mainly on the procurement or acquisition function of SSC. In reviewing SSC, the Task Force reacted positively to the efforts that SSC has been making to review its role and in proposing a vision for the nineties that will change and upgrade its current type and level of service. SSC calls this initiative Vision 2000. The recommendations are believed to be

consistent with and supportive of SSC's Vision 2000 and are aimed at increasing the flexibility of managers in procurement while maintaining the advantages of a central procurement function and the current mandate and responsibilities of SSC in this field.

IV. PUBLIC WORKS CANADA: THE REAL PROPERTY PROGRAM / A&E SERVICES

The services provided by PWC were of more concern to managers than any other common service area. Managers were particularly bothered by the inflexibility of the current system in dealing with minor repairs and services (i.e cleaning) in government owned or leased buildings. They also had major concerns with the level of service provided by Architectural and Engineering (A&E) Services of PWC particularly for small jobs or unique departmental requirements. Because of the level of concern of managers, the Task Force has concluded that nothing less than a significant change in the relationship between PWC and departments will improve the situation. This can best be achieved by providing departments with a choice in whether they use the tenant and A&E services provided currently by PWC.

V. DEPARTMENTAL MANAGEMENT

As the work of the Task Force unfolded, it became increasingly evident that departmental administrative policies and practices were a major impediment to increased flexibility and authority. Based on departmental surveys and focus group meetings, it was clear that departments were not delegating many of the existing authorities provided to departments by central agencies or CSO's. In addition, managers pointed out that many of the processes that caused them problems were the result of internal management decisions. Consequently, the Task Force developed two recommendations to deal with this critical area.

VI. IMPLEMENTATION

To ensure the implementation of changes in administrative policies and common services, a concerted effort will be required by central agencies, CSO's and departments. A key implementation requirement for all three of these groups will be training and communications. In addition, adequate measures must be undertaken to enable the CSO's and their staff, as well as department managers and staff, to adjust and adapt to their new roles.

VII. RECOMMENDATIONS

A. Recommendations on Common Service Policy

1. In order to provide employees with sufficient incentive to carry out programs and provide services to the public, all common services should be made optional wherever possible (See Annex 3). To this end, the Task Force recommends that four mandatory services (ie., Crown Assets Disposal, Central Travel, Translation and the Art Bank) be made optional.

2. TBS undertake a review, in conjunction with the CSO's and departments, of how to make these four common services optional in a cost effective manner.

B. Recommendations for SSC

3. The Government and SSC make a firm commitment to provide, on a progressive basis, more purchasing delegation to departments, by commodity type and by client. Therefore, by April 1, 1991, the basic delegation level to client departments be increased from $1000 to $2500. In the event that the system referred to in Recommendation 4 cannot be implemented for whatever reason, then the increased delegation is to reach $10,000 by April 1, 1994.

4. Over the next four years, SSC establish a method of procurement in which SSC provides departments with unlimited access to a technology-based system that permits clients to do much of their own purchasing. As a minimum, the system is to provide electronic access to standing offers and other basic contractual transactions as well as information gathering sufficient for SSC to carry out its functions and responsibilities. In effect, this would provide departments with virtually unlimited delegation to carry out their own transactions using information and pre-approved contractual arrangements provided by SSC.

5. In addition to the above, SSC consider a number of short term initiatives aimed particularly at reorienting SSC much more sharply towards client service and satisfaction. These initiatives should include:

5.1 For highly specialized or relatively unique requirements, SSC immediately providing more meaningful and selective delegation to client departments, based on the commodity type and the client.

5.2 Establishing a credit card system to eliminate requisitioning and billing paperwork and to facilitate data collection.

5.3 Establishing client portfolios, at least for extensive users;

5.4 Establishing a streamlined approach to deal with low dollar value procurement or stock item procurement.

6. SSC establish and maintain a centre of expertise from which departments can draw to carry out acquisitions as required, acquire advice and receive assistance with problems.

7. SSC develop proposals, within a one year period, for a new approach to replace the existing revenue dependency system to promote a cost-effective procurement system and to reduce internal billing costs. Any new system must take into account the new role and function of SSC under the regime proposed above.

C. Recommendations on PWC

8. The operations of the Real Property Program be revised to provide greater flexibility and autonomy to tenants within the landlord/tenant relationship by:

8.1 developing the bilateral tenant specific standards which give priority consideration to tenant location requirements for those functions which provide direct service to the public;

8.2 Providing tenants the option of carrying out tenant services either directly with contractors or through PWC, subject to PWC retaining the minimum level of control essential to protect the structural integrity of its buildings;

8.3 redefining tenant services to include as many activities as possible under this category and transferring funds for these additional areas from PWC to tenants;

8.4 retaining ACCORD (Administration and Control of Contracts and Regional Data) as a mandatory system for small construction and service contracts but adapting it so that tenants have access to the system when they wish to contract directly.

9. The operations of PWC A&E services be designated as "optional" under the Treasury Board Common Services policy as of April 1, 1992 subject to:

- PWC's SPEC (Selection Prequalification and Evaluation of Consultants) system being the sole method for engaging private sector A&E professionals;

- the government ensuring that departments do not use the 'optional' status to recreate internal A&E organizations.

D. Recommendations on Departmental Management

10. Deputy Heads ensure that increased delegations and policy flexibilities provided by central agencies are well communicated and that they are matched by equivalent delegations, flexibility and accountability for managers.

11. Deputy Heads review internal delegations, procedures and accountability structures to ensure that managers have the maximum possible authority and flexibility to manage programs and provide services to the public or department clients.

E. Recommendations on Implementation

Recommendation For Central Agencies

12. The federal government adopt new principles for administrative policies based on maximum incentives, authority and commensurate accountability for managers at all levels and that central agencies and departments review their administrative policies and common services in this light. This will ensure that administrative policies and common services achieve a better balance between government wide management requirements and the need for departmental and managerial flexibility.

13. The Treasury Board Secretariat work with the Staff Training Agency and the Centre for Management Development and other appropriate institutions to develop the necessary training programs to implement the recommendations of this report.

14. Treasury Board Secretariat and Departments develop extensive communication programs to ensure that all employees are familiar with new or changed policies, their authority levels and the implications of these policies for their responsibilities.

Recommendations for Common Service Agencies

15. All common services be reviewed periodically by a series of TBS-led interdepartmental program evaluations with study team representation by Treasury Board Secretariat/Office of the Comptroller General, CSO's and client departments.

16. CSO's review all their operations on a regular basis to revise levels of delegations to departments and to ensure their services are being provided in a manner sensitive to the needs of clients.

Recommendations for Departments

17. Departments give high priority to developing a consistent internal communications thrust to complement government-wide communications initiatives. This will ensure that all departmental employees are aware of and understand the basics of the new or modified administrative policies, their authority levels, where to go for assistance and the implications of the changes for delivering departmental programs.

18. Departments provide or support the required training to ensure that all employees are able to take full advantage of increased authorities provided.

Accountability for Implementation

19. In order to implement these recommendations, it is further recommended that an evaluation report be prepared for the Treasury Board on an annual basis for the next three years.

FOR DISCUSSION

PUBLIC SERVICE 2000: REPORT OF THE TASK FORCE ON RESOURCE MANAGEMENT AND BUDGET CONTROLS

EXECUTIVE SUMMARY

August 7, 1990

Executive Summary

This report presents the results of the Resource Management Task Force deliberations undertaken as part of the broader Public Service 2000 Initiative to prepare the Public Service to better meet the challenges of the years ahead.

The Task Force has undertaken a detailed review, not only of specific budget controls being applied within our existing system, but of the broader aspects of resource management including assets, financial resources and people. In completing its review, the Task Force consulted extensively with a broad spectrum of Public Service employees to ensure that any recommendations would have a meaningful and positive impact on the efficient and effective delivery of programs.

The Task Force developed a philosophy of resource management along with a set of operating principles to serve as a lens through which all resource management issues were viewed.

A responsible resource management system that meets the needs of Ministers and Government must

- **foster effective management;**
- **require managers to be accountable for results; and**
- **be based on the notion of trust and confidence in non-partisan, objective and professional Public Service managers and employees;**

while respecting the supremacy of Parliament for approving spending.

Consistent with this philosophy, a sound resource management system should do four things:

- **promote quality service and effective delivery of programs based on clear objectives and goals;**
- **promote efficient management by allowing as much flexibility in managing resources as possible;**
- **promote maximum delegation of decision-making authority to the lowest reasonable levels, with clear lines of managerial accountability; and**
- **restrict central regulation to those instances when it is essential to serve the broader corporate interest.**

The Task Force recommendations and many others emerging within Public Service 2000 would give managers more authority and flexibility to make decisions. But with this freedom goes a need to hold managers accountable for the results they achieve. The Task Force enunciates three principles for effective accountability systems:

- Accountability must focus on results. It must be comprehensive and emphasize **personal** accountability.
- The proper selection of results is critical to the successful operation of any accountability system.
- Lines of accountability must be as clear as possible.

Departments are encouraged to build accountability systems with these characteristics into their planning, budgeting, performance appraisal, and management information systems. For many departments, it will be a matter of adjusting processes already in place.

Based on this philosophy and these principles, the Task Force makes the following recommendations:

1) Treasury Board should promulgate the Government's philosophy of management.

This recommendation would incorporate the principles and objectives contained in the Resource Management Framework outlined in this Report.

2) The Government should eliminate person-year controls and adopt single "Operating Budgets" starting in the 1992-93 fiscal year, to foster more productive use of resources and to focus on the real costs of delivering Government programs.

This recommendation is based on the belief that giving Public Service employees the flexibility to choose the best mix of resources to deliver programs can improve efficiency, effectiveness and service. The current system of PY controls does not allow that flexibility, because one component, labour, is artificially constrained to limit the number of employees with little attention paid to the costs associated with those employees.

3) Treasury Board should provide more flexibility to departments and their managers by approving automatic carry-forward, to the next fiscal year, of up to two per cent of the "Operating Budget" set out in the Main Estimates.

This recommendation reflects the Task Force's view that the

rigidity of the lapsing requirements in the current system causes distortions in resource management. This has been recognized by Treasury Board and action has already been taken to allow for carry-forward of lapsing appropriations. This recommendation would add further flexibility to those provisions as they have proven to be of limited benefit.

4) The purpose orientation of spending should be maintained, and the thresholds raised to $250 million for the establishment of separate Capital Votes and $100 million for separate Transfer-payment Votes within a given program.

This would maintain the purpose orientation of parliamentary appropriations, but would provide departments with increased flexibility to deploy broad categories of resources to meet program needs. The increase in the threshold would give Parliament separate vote control over capital and transfer payments when such payments are significant enough to have a specific purpose themselves.

5) Treasury Board should review the question of annuality of the budget cycle, in consultation with Parliament and the Auditor General, and should look at specific options for multi-year budgeting proposed by the Task Force.

The Task Force believes that multi-year appropriations offer potential for improved resource management consistent with the philosophy and principles established earlier. However, changes to the current system could have significant impact on Parliament's control of spending. Accordingly, we believe that any proposals for change should be developed in consultation with Parliament and the Auditor General.

6) Treasury Board should encourage the development of an asset management policy that includes the sharing of resources as described in this Report. In addition, the incentives announced by the Treasury Board President on December 15, 1989, should apply automatically.

The Task Force believes that the resource management system should provide incentives to promote good management. We acknowledge the initiatives recently announced by the Treasury Board President, and suggest that their application be made automatic.

7) All Government departments and agencies, if they have not done so, should implement an integrated accountability regime focused on personal accountability for the achievement of results, as described in this Report.

FOR DISCUSSION

PUBLIC SERVICE 2000: REPORT OF THE TASK FORCE ON STAFF RELATIONS

SYNOPSIS

Synopsis of the Report Of The Task Force on Staff Relations

Background

In mid-December 1989, the Prime Minister launched Public Service 2000 to renew the Canadian Public Service. The Task Force on Staff Relations was one of nine established at that time. This paper provides a synopsis of the objectives, methodology, findings, and conclusions of the Task Force. Its summarized recommendations are provided in Annex A. For those readers wishing a fuller explanation of any recommendations, the paragraph references refer to the full text in the Report itself.

Objectives

The Task Force on Staff Relations was guided by the objectives and spirit of Public Service 2000 and in particular, the principle that relations with staff should be founded on a visible concern for their welfare and interests.

Methodology

At the outset, the Task Force made a conscious decision to avoid being caught up in procedural detail but instead to provide recommendations of principles and measures of broad significance to the collective bargaining system. The Task Force therefore developed a "Statement of Issues" which in general terms described the broad scope of Public Service collective bargaining and the most significant questions which arise out of consideration of the issues.

The "Statement of Issues" was circulated to unions, Staff Relations experts, outside consultants, institutions involved in the processes of collective bargaining, all Deputy Ministers, and other Task Forces for reactions, comments, and advice. The Task Force met with many representatives of these interested parties and reviewed a great deal of written material describing the views of many interested parties as well as the Staff Relations regimes, problems and developments in other jurisdictions internationally and elsewhere in Canada. Written proposals for change as well as oral presentations were not confined to our original Statement of Issues but provided broad insights about the state of Staff Relations in the Public Service today and what might be done to improve it.

Overview of the State of Staff Relations

The Task Force was made aware that Staff Relations and danger of collapse. However, the relationship between the employer and bargaining agents does appear to have worsened in recent times and the processes are sometimes hampered by overly rigid and inflexible rules and procedures. Further, in some cases the course of events over the years has led to imbalances of power in the system, some favouring the employer and some hindering efficient and effective management.

Furthermore, the governing Public Service Staff Relations Act (PSSRA) today seems to be overly prescriptive, rigid, and somewhat paternalistic. Many would argue that it goes too far in protecting the Public Service from the effects of a more open approach to collective bargaining, perhaps similar to the private sector.

Within the structure of departmental and collective bargaining institutions, it is evident that there is room for improvement in the involvement of managers in the processes of bargaining and a requirement to improve staff relations within departments where consultation is often superficial at best and officers are often unprepared or poorly trained to deal with Staff Relations matters.

Conclusions

The Task Force believed that its objective should be to determine the principles and broad measures which would ensure fairness and equity to employees, as represented by their bargaining units, and to the Canadian public whom we all serve, as represented by the government.

We concluded that the best results will usually be obtained, not by imposed solutions, but by practices which help the parties to mutually agree on solutions to their differences by themselves, aided as required by the application of a flexible array of negotiating tools sensibly applied as and when needed.

The Task Force recognized that there are important differences between the Public Service and the private sector which merit consideration in the legislation governing Staff Relations. In the public sector, unions are less constrained by concerns about the employers' ability to pay and the potential impact of over-generous settlements on the future health of the enterprise. Further, the impact of strikes or lockouts in the public sector falls heavily on the public. There are legitimate concerns about the need to preserve similar conditions across the multitude of departments and so preserve a single Public Service and enhance efficiency and service to the public. However, there is also the fundamental inequality of the employer also having the legislative capacity to alter the rules and outcomes of collective bargaining.

We concluded that there should continue to be specific rules for the Public Service but a significant lessening of prescriptions and safeguards and the promotion of a fair balance of power, more akin to a private sector approach.

Within Public Service administration, we recognized problems owing to the relative centralization of collective bargaining responsibilities. We therefore propose greater involvement of departmental management in all Staff Relations matters and increased efforts to ensure appropriate attention to operational concerns in collective bargaining. We noted that Public Service managers should be fully informed about new collective agreements and should receive training in Staff Relations and matters such as grievance handling and union/management consultation.

The Task Force noted that a very significant source of Bargaining Agent frustration has resulted from the over-designation of "essential" staff to provide services during any strike. To restore a sensible balance between the legitimate right of employers to withdraw services and the need to protect the public from the worst consequences of strikes in essential services, the Task Force has recommended that the government consider the establishment of an independent Commission and the development of legislated criteria for the Commission to apply in determining those services which should be protected and the level of service which can legitimately be described as essential.

The Task Force has also recognized the administrative problems associated with both designations and exclusions of people rather than positions and the need to determine these at a time other than during collective bargaining negotiations. Thus, recommendations are made to resolve both the timing and application problems.

We examined the tools available to the Public Service Staff Relations Board (PSSRB) to regulate the conduct of negotiations and to bring about agreement. We concluded that the PSSRA and present practice seems overly rigid and, to some degree at least, aimed at imposing solutions as opposed to urging and helping the parties to eventually agree. To that end, we propose the addition of considerable flexibility of approach and the inclusion of a variety of optional tools to assist negotiations to be applied at the request of the parties or by decision of the Board.

The Task Force has also concluded that there are too many redress avenues available to deal with employee complaints and that, in principle, there should be only one commonly used process, that being grievance, culminating in adjudication. Therefore, the Task Force has also proposed that demotion and release for incompetency and incapacity should be removed from the Public Service Employment Act and made grievable and adjudicable as is dismissal under the PSSRA.

A significant source of employee dissatisfaction stems from the application of classification schemes without access to impartial adjudication. The Task Force concluded that there were good reasons to continue to withhold classification schemes themselves from the scope of bargaining. However, subject to a review of the experience of other Public Service jurisdictions with classification adjudication, it would seem reasonable to allow employees to bring grievances on the application of the employer's classification plan to adjudication. Of course, there may well be significant changes to the present occupational group structure and, therefore, a need to delay implementation of classification adjudication for a transitional period.

Annex A

Summary of recommendations

Major recommendations of the Task Force are summarized below. Each is given fuller explanation in the main body of the report beginning with the paragraph indicated in parentheses.

a) Bargaining Unit Organization (Paragraph 24):

(i) The Task Force reaffirms the right of employees to organize in their own best interests following any significant changes in Occupational Categories and classification structure as a result of PS2000.

(ii) There should be a transition period followed by Public Service Staff Relations Board (PSSRB) certification of bargaining agents.

b) Right to Strike (Paragraph 27):

(i) The Task Force reaffirms the basic right to strike but recommends measures to protect the public in the case of public services seen as essential.

(ii) The Task Force proposes that criteria be developed defining essential services and that a body be established to administer these criteria and to determine the numbers of employees designated to perform essential duties.

(iii) Designations should be determined between bargaining rounds and should be applied to positions, not persons, remaining in force until functions change.

c) Dispute Resolution (Paragraph 31)

(i) The Task Force concludes that the overriding objective of dispute resolution processes should be to help the parties to settle disputes themselves.

(ii) Bargaining agents should select binding arbitration or conciliation/strike at the outset of negotiations, but the parties and the PSSRB should be given flexibility to employ a wider variety of techniques at appropriate times to facilitate the negotiating process.

(iii) The scope of arbitration should be equal to the scope of bargaining.

(iv) Particular arbitrators or Boards of Arbitration should be imposed by the PSSRB only when the parties cannot agree themselves on the person or persons.

(v) The PSSRB should be empowered to:

(a) Provide mediation, conciliation, or fact finding services upon request or to impose these when negotiations break down.

(b) Supply arbitration services only when satisfied that other methods will not help and negotiations are at an impasse.

(c) Supply arbitration services, including final offer selection, upon request from both parties on the conciliation/strike route, and when other methods do not seem likely to lead to agreement.

d) Penalties for Illegal Strikes (Paragraph 42):

Penalties should be raised to the levels contained in the Canada Labour Code.

e) Strike Votes (Paragraph 44):

There should not be a mandatory, secret ballot process. However, the PSSRB should investigate and rule on employee complaints of unfair process.

f) Duty of Fair Representation (Paragraph 45):

The Public Service Staff Relations Act (PSSRA) should impose a duty of fair representation on the unions similar to that in the Canada Labour Code.

g) Grievance and Adjudication (Paragraph 46):

(i) Subject to the results of a review of experience in other Public Service jurisdictions, the application of the employer's classification plan should be grievable and adjudicable. If major changes to the present occupational group and classification structure occur, this recommendation should be implemented following an appropriate vestibule period.

(ii) There should be consolidation of redress provisions. In particular, release for incompetence and incapacity and demotion should be grievable and adjudicable just as is discharge for disciplinary reasons.

(iii) National Joint Council (NJC) approved policies should be grievable only through the ordinary grievance process culminating in adjudication by the PSSRB.

(iv) Mediation services requested by the parties jointly should be provided by the PSSRB prior to adjudication.

h) Mass Grievances (Paragraph 52):

The PSSRB should be empowered to hear one grievance (or a representative number) at the request of either party instead of a large number of similar grievances.

The decision taken would apply to all.

i) Review of Adjudication Decisions (Paragraph 54):

The PSSRB should be empowered to review adjudication decisions for consistency and equity across issues.

j) Exclusions (Paragraph 56):

(i) Positions, not individuals, should be excluded.

(ii) The main basis of exclusion should be the performance of significant management duties.

(iii) The number of "confidential" exclusions is excessive and should be substantially reduced. The Task Force recommends the reconsideration of "confidential" exclusions beyond those for positions involved in the operations of staff relations.

(iv) Exclusions should be deemed to be in effect when proposed until the PSSRB renders a contrary decision

k)National Joint Council (NJC) (Paragraph 58):

The Task Force endorses and wishes to enhance the important policy consultation role of NJC but recommends that grievances of NJC policies follow the departmental?PSSRB route.

l) Notice to Bargain (Paragraph 62):

The notice to bargain period should be extended to 90 days from 60 .

m) Departmental role in Collective Bargaining (Paragraph 63):

(i) The Departmental role in bargaining should be enhanced especially in the development of the employer's mandate and in trade-off decision-making.

(ii) The government should give careful consideration to two-tier bargaining.

(iii)Departments should handle most grievance adjudication cases except those with public service wide effects.

n) Public Service Staff Relations Board (PSSRB) (Paragraph 66):

Bargaining agents should be consulted on the nomination of the Cahirperson, Vice-Chairperson and Deputy Chairpersons of the PSSRB

o) Training of Managers (paragraph 69):

(i) Managers should receive effective, formal training in Staff Relations.

(ii) The employer should make available to managers full interpretations of new collective agreements, together with any necessary training.

p) Consultation (Paragraph 70):

Departmental and service wide consultation should be improved by enlarging the scope of consultation and ensuring that it occurs early in the policy development process. Senior management should demonstrate a willingness to consult.

FOR DISCUSSION

PUBLIC SERVICE 2000: REPORT OF THE TASK FORCE ON WORKFORCE ADAPTIVENESS

EXECUTIVE SUMMARY

July 1, 1990

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

> "Why do we need adaptive organizations? Because we can't predict the future."

Like many private companies, public sector organizations must become adaptive to maintain their relevance. While bureaucracies have been traditionally characterized by inertia, there is an emerging awareness all over the world that they must evolve by strategic choice instead of by simply reacting to their environments. The term "adaptive", after all, does not connote merely passive accommodation. Rather, it suggests an attempt to alter the environment and influence matters substantially. Adaptivity is synonymous with effectiveness and is a central feature of healthy organizations.

For example, public institutions have to move away from pre-programmed repertoires to a capacity to act purposively, from a departmental to a corporate orientation, from power-based to task-based solutions. They need to become more decisive (as opposed to analytical), to bring about quick, creative solutions that best serve the public and its various constituencies, all the while under endless scrutiny.

Part 1 of the Report of the Task Force on Workforce Adaptiveness briefly summarizes qualities of an adaptive organization. Part 3, to be completed, will focus on ways that departmental leaders may achieve these qualities. Nine-tenths of what needs to be done is in the domain of management practices rather than system failures, and is therefore at the level of departments and agencies. Statutory or central administrative constraints are not generally important, and where they are, they are usually dealt with by other task forces. Nevertheless, there are some residual changes to the system as a whole that ought to be considered with a view to fostering adaptiveness. These are dealt with in part 2 of the Report and the more significant are as follows.

Recruitment

(1) In the labour market of the 1990s and beyond, recruiting and retaining entry-level officers coming out of the universities will be our single biggest challenge. **We recommend that the PSC enlist departmental leaders and role models in an aggressive, long-term campaign aimed at producing a steady stream of highly adaptive applicants from Canada's universities.**

(2) **The PSC should develop methods for measuring personal adaptiveness.**

(3) Aggressive recruitment means being on campus early, with a capability for making early, concrete job offers. **We recommend that special entry pools offering accelerated developmental opportunities be set up for the new Administration and Analysis groups**, replacing the vanished AT and expanding the present ES programs.

(4) Until the running cost approach is implemented, the pools should be constituted with py's from departments and the center on a 50:50 basis, but **once running costs are in place, the pools should be constituted solely on the basis of the aggregate of departmental commitments to hire**.

(5) Resilient, self-learning organizations embody a diversity of experience and backgrounds. It is the need for adaptiveness, as much as the requirement of a representative public service in a democratic society, that drives employment equity. Thus special emphasis should be given to over-representing women, natives, visible minorities, and the disabled in the Administration and Analysis developmental groups. **TBS, as manager of the pools, should monitor their composition with a view to ensuring their graduates will make a substantial contribution to the future representativeness of the Public Service.**

(6) **Selection boards for recruitment, promotion, and developmental opportunities should include women, men and minorities.**

Opportunity

(7) **It is recommended that a fully professional career counselling service be set up within the Public Service Commission which will:**

a) **identify to management appropriate candidates for specific competitions and developmental assignments;**

b) **assist individuals to set realistic career objectives and establish a personal development plan; and**

c) **be made available to all employees in the Public Service with priority attention being given to affirmative action target groups at officer entry levels and at the feeder levels into the Management Category.**

(8) **We recommend that CCMD establish, on an experimental basis, an inventory of Executives -- not all of them women -- willing to spend an hour or two a week counselling career women.**

(9) **We recommend that an assessment centre program be available once, at the employee's discresion, to all career employees with at least seven years' experience. Assessment centers should be chosen not on the basis of whether they are in the private or public sectors, but rather on whether they deal effectively with adaptiveness in an overall program of high repute.**

(10) **The present distinction in the incidence of costs between training and development should be lessened so that more of the total cost of development is borne by the employer.**

(11) Access to **developmental** opportunities is a cornerstone of employment equity, which means that **preferential access should be given on the basis of the employee's adaptiveness and future value to the Public Service**, as opposed to specific work experience.

Empowerment

(12) No single thing more annoys front-line employees than the time and paperwork required to access tools. **DSS should have the mandate, resources and incentive to move to a completely paper-free system for routine purchases, so that any officer with delegated authority in a department can draw electronically on stocked items and standing orders at a dramatically lower service charge and delivery time.**

(13) **There should be no mass, system-wide approach to delayering, or to dispensing with the services of many of the present SM-EX category.** It is too expensive, tends to encourage the wrong people to leave, ignores the widely varying realities departments face, and on past experience would not even result in a more representative cadre afterwards.

(14) Instead, **delayering should be seen as a consequence of decentralization and empowerment.** It must be done at the department or branch level. It should not be the most urgent priority in 1991 and 1992, because swallowing all the other reforms of PS 2000 should take precedence. For senior managers who are moving to decentralize, the key thing will be to catch and redeploy the newly redundant before they invent new and more damaging busy work.

Incentives

(15) **Part-time indeterminate workers should be able to contribute to a pension account, and accumulate years of service, in proportion to their time on the job.**

(16) **Career wind-downs should be possible without pension penalty.**

(17) From time to time a specially valued employee accumulates the necessary age and service to render further effort in the Public Service truly a labour of love. To overcome the financial incentive to inopportune departures, **we recommend that at the discretion of the employer, either (a) the maximum entitlement of 70 percent of the best six years' salary be increased up to 80 percent, with the employee still paying into the fund as before, or (b) the employer have discretion to offer a separate contributory pension.**

(18) In a world of running costs and performance pay, collective bargaining needs to take better account of the unique circumstances of departments so that employees can share directly in the gains to the whole community that come from increased productivity. **The collective bargaining process should allow for supplements to the agreements to be worked out between major bargaining rounds to cover particular productivity schemes.**

(19) **We recommend that the awards policy incorporated in the Treasury Board's Incentive Award Plan** (Chapter 365 of the Administrative Policy Manual) **be revised to provide deputy heads with discretion to establish recognition and reward programs tailored to their departments. Operational restrictions and award criteria currently included in the Incentive Award Policy should be eliminated.**

Resources

(20) **When a redistribution of Hay points during decentralization increases the number of Executive category positions, TBS should be prepared to adjust the complement.**

(21) **More generally, the Executive complement should automatically be adjusted to match the number of jobs classified at the level, plus the normal flex.**

Appraisals

(22) **The roles and reasonable expectations of both parties in the PREA process should be made clear during orientation programs for new employees.**

(23) **For all members of the Executive Category, and starting with deputy ministers, the views of subordinates on the quality of leadership supplied over the appraisal period should be taken into account by those responsible for the evaluation.**

Dealing with Poor Performers

(24) **Section 31 of the Public Service Employment Act be deleted and all causes for termination, excepting only rejection on probation and political interference which should remain under the Public Service Employment Act, should come under the Financial Administration Act.**

(25) **For any FAA discharge, there should be a single redress procedure specified under the Public Service Staff Relations Act**. Nothing in that procedure should derogate from the rights of an individual under the Canadian Human Rights Act.

(26) There is a conflict between the PSEA, which gives PSC the exclusive authority to appoint, and the PSSRA, which gives an arbitrator the power to reinstate -- that is, to also make appointments. This should be resolved in favour of the PSSRA arbitrator. **Where reappointment to the Public Service is deemed appropriate by an arbitrator, the arbitrator should have the authority either to reinstate to the original job or to grant priority for appointment to an equivalent position.**

(27) **Deputy Ministers should have authority to negotiate cash settlements to avoid formal termination and redress proceedings.**

FOR DISCUSSION

PUBLIC SERVICE 2000: REPORT OF THE TASK FORCE ON COMPENSATION AND BENEFITS

EXECUTIVE SUMMARY

July, 1990

1. MANDATE

The mandate of the Public Service 2000 Task Force on Compensation and Benefits is to establish a set of principles to guide the development of a modern compensation, benefit and rewards system for the Federal Public Service.

2. BACKGROUND

Major changes in demographics and changing employee needs and values, along with continuing competitive, economic, technological and legislative pressures on employers, has forced a re-examination of the traditional employer-employee relationships and contract. Modern employers in the private sector are currently reviewing their compensation and benefit packages to reduce costs and to ensure that they are "competitive employers"; i.e. able to compete for the best employees, while maintaining a competitive edge in a highly competitive global economy.

The federal government, as an employer, has not escaped these pressures. It also is living through a period of fundamental and rapid change; it also must review its management practices and organizational structures if it is to maintain and improve its effectiveness. The Public Service 2000 Initiative recognizes this reality and is prompting:

- a re-evaluation of the traditional management of human resources,
- a re-thinking of the strategic role of compensation and benefits, and
- a fresh focus on new and innovative methods to recognize and reward employees.

It is within these boundaries that the Task Force on Compensation and Benefits tackled the challenge.

3. CONCLUSIONS

The ***current*** Public Service approach to compensation and benefits is highly uniform, centralized and rigidly controlled. Such an approach:

- tends to treat all employees (exceptional and mediocre) alike, therefore it cannot be utilized in any *strategic manner as a management tool* to influence the effectiveness of the Public Service. It makes little attempt to recognize or reward exceptional efforts, initiatives or

accomplishments, nor does it provide disincentives for poor performance;

- provides limited flexibility to individual employees in choosing benefits in a manner best-suited to their particular needs; and

- is not designed to respond to specific departmental needs, values and goals. For example, it does not have the *flexibility* to adequately cope with difficulties in areas such as recruitment and retention of specialists, special markets (locations), geographical redeployment and, the changing benefit interests of individual employees.

As a result, the current Public Service approach to compensation and benefits fails to instill in employees or in managers a sense of partnership with the goals, objectives and values of a department or of the Government.

The Task Force believes that the ***modern*** Public Service should have a flexible and comprehensive approach to basic compensation, benefits and performance-based rewards. This approach should be *managed strategically* to provide:

- individual employees or groups of employees with recognition and reward for their special contributions or efforts, and choice over their benefit package.

- departmental management with some strategic tools designed to enhance performance levels of employees and consequently over the effectiveness of the Public Service;

- organizations with the flexibility to cope with difficulties in areas such as special recruitment and retention, and geographical redeployment.

Overall, a *modern* Public Service compensation and benefits system would provide a strategic management tool to: attract the best available recruits, motivate employees to achieve their full potential, and retain competent employees.

4. RECOMMENDATIONS

The ***challenge*** for the Federal Public Service in the 1990s will be to develop compensation packages that

ensure operational effectiveness and meet the divergent needs of the workforce. To accomplish this task and meet the challenge, the Federal Public Service will need to strategically choose, plan and manage remuneration from a gamut of pay plans, benefits, bonuses, incentives, and recognition and reward programs.

The Task Force on Compensation and Benefits thus recommends that the contribution of compensation and benefits to successfully meeting the ***human resources challenge*** lies in:

> **the adoption of a "strategic rewards management approach" designed to motivate employees to achieve their full potential and a high level of performance through performance-linked awards and rewards.**

The report of the Task Force on Compensation and Benefits further recommends principles and goals for the "strategic reward management approach" and proposes a comprehensive "Reward System" structured on three components:

- core remuneration (basic compensation and benefits),
- flexible benefits, and
- awards and rewards:
- incentive and recognition awards,
- productivity gainsharing rewards, and
- performance rewards.

The Task Force on Compensation and Benefits also recommends

- corporate changes and improvements to address:
- balancing worklife and family responsibilities,
- mobility,
- departmental flexibility to respond to special recruitment and retention issues,
- sick leave credits,
- separation pay, and
- legislative changes to the Public Service Superannuation Act to deal with part-time employment and leave without pay.

FOR DISCUSSION

PUBLIC SERVICE 2000 : REPORT OF THE TASK FORCE ON CLASSIFICATION AND OCCUPATIONAL GROUP STRUCTURES

EXECUTIVE SUMMARY

July 20, 1990

EXECUTIVE SUMMARY

The mandate of the Task Force on Classification and Occupational Group Structures was to examine the design and administration of the existing classification system within the context of values and objectives for a renewed Public Service.

In its preliminary report of January 31, 1990 the Task Force concluded that there was a need to reform, by means of a pragmatic and reasonable approach, the existing classification system as well as a need for a significant reduction in the number of occupational groups and levels.

The administration of the classification system has become time consuming and costly, and requires an inordinate amount of activity, job data, and documentation for classification decision making. In 1989-90, there were approximately 202,446 actions for some 320,000 established positions. Recent analysis indicates a normal level of classification activity would be between 40 to 50% of the total position establishment for the Public Service. Departmental classification activities because of numerous organizational reviews and reviews of individual positions, existing TB policies on cyclical reviews and classification standard changes result in an average of 150,000 classification actions per year.

The need for change requires that new classsification objectives be established to meet the demands of the workplace of the 1990s and beyond.

The new system's basic purpose is to allow for a productive working environment aimed at service to the public, excellence in management practices, efficiency, probity and effectiveness in program management.

The new system must be considerably easier to manage, less complex, easily explainable and understood by human resource specialists, managers, employees and unions.

The new system must allow for the rapid redeployment of staff both within and outside governmental organizations and be responsive to change, technological, social, economic and structural. It should allow for sharing of responsibility, accountability and authority among levels, regions and headquarters and among staff and line groups.

The new system must enhance career/work development and job enrichment.

It must be free of any systemic discrimination and sexual bias.

The new system must be capable of reflecting trends in compensation outside the Public Service.

The system must establish the relative worth of jobs and must recognize the diversity of the many different functions within the Public Service.

The new system must allow broad spans of communication between employees and supervisors and enhance decision-making and more sharing of responsibilities at the working level.

And it must be of such a nature that it can be delegated to front-line managers on the basis of a climate of trust and confidence demonstrated by central agencies and senior managers.

These values and objectives will provide for a classification system that will result in attracting and retaining high quality Public Service employees and provide for logical pay and career progression for these employees. They will result in a much simplified classification system, extensively delegated to managers, and capable of automation. These values and objectives will encourage innovation with the organization of work, leading to management delayering, and the giving of greater authority and responsibility to front-line employees.

The Task Force believes that the new group and classification structure must combine existing groups and sub-groups into their broader job families - families which could be Public Service-wide or department-specific. The concept of job family, however, must not be carried to the extreme of failing to recognize that certain groups have a community of interest built up over the years, require specific professional certification, or are very sensitive to outside compensation market forces. A reasonable application of these two realities will significantly improve internal relativities and equal pay for work of equal value objectives.
Another major concern of the Task Force is that the levels within the new groups must reflect only significant and discernible differences between work levels. This will lead to a substantial reduction of the number of levels, which, combined with a significant reduction of occupational groups and sub-groups, will greatly simplify the system, make it more transparent, and provide more flexibility.

The Task Force cannot ignore some 20 years of experience under the Public Service Staff Relations Act which have led to the establishment of bargaining units reflecting more specific communities of interests and special needs. The Task Force has accommodated these needs by keeping certain groups separate or providing for sub-groups which could be identified as separate bargaining units in the new classification system.

The system must be consistent with the requirements of human rights legislation that introduced the concept of "equal pay for work of equal value". This concept requires that predominantly male groups and female groups working in the same establishment receive equal pay for work of equal value although the work may be different in nature. This obviously places great emphasis on internal relativity as the underlying principle of compensation. The Task Force feels that its recommendation to combine groups and reduce levels will greatly help the pay equity question. However, the existing classification system does not respond to pay equity issues. Because of the number of classification standards and plans, cross-group comparisons required to deal with pay equity matters cannot be made unless a common classification plan is used.

The answer lies in a new rating plan which would support the concept of equal pay for work of equal value and rely on internal relativity as the underlying principle of compensation in the Public Service.

For each new occupational group four factors will be present in the rating plan and which will be consistent with the requirements of the Canadian Human Rights Act. Within a new occupational group, under each factor the rating scale and its contents will be structured to measure the significant differences that are applicable to the group. The rating scales and their description can therefore vary from group to group.

Renewal of the Public Service provides an opportunity to simplify and improve existing personnel systems to make them more relevant to human resource management in the 90s. Reducing the number of groups and classification levels will result in a more efficient and effective management process for Public Service managers and employees, redesign of jobs, recognition of multiple skills, enhance career development, improvement of morale by allocating increased responsibility and authority to front-line employees, and flatter organizations with better communications between management and front-line workers. Greater energies will be expended on "getting on with the job" rather than "playing the system".

The Task Force recommends the following:

1. Abolish the existing 6 occupational categories.

2. Establish 23 distinct occupational groups and 8 sub-groups by combining the existing 72 groups and 106 sub-groups as follows:

PROPOSED NEW GROUPS

NEW	SUB-GROUPS	NUMBER OF LEVELS	FORMER
EXECUTIVE		3	Senior Management Executive Group
ADMINISTRATION		6	Administrative Services Financial Administration Personnel Administration Information Services Program Administration Organization and Methods Purchasing Welfare Programs Clerical and Regulatory Secretarial Stenographic and Typing Communications Data Processing Office Equipment Social Science Support Library Sciences
OPERATIONAL	Firefighters Trades Skilled Lightkeepers Ship Repairs Ships Crews	7	Firefighters General Labour and Trades General Services Hospital Services Heating and Power Lightkeepers Ship Repair Ships Crews
TECHNICAL		5	Drafting and Illustration Engineering Support General Technical Photography Technical Inspection Primary Products Inspection Radio Operators

CORRECTIONAL		2	No change
COMPUTER SYSTEMS		5	No Change
SCIENCES		5	Physical Sciences Chemistry Biological Sciences Forestry Meteorology Scientific Regulation Agriculture
AUDITING		5	No change
SOCIAL SCIENCES		5	Economics, Sociology and Statistics Mathematics Actuarial Science Social Science Support
SHIP OFFICERS		5	Ship Officers
ARCHITECTURE/ ENGINEERING		5	Architecture and Town Planning Engineering and Land Survey
RESEARCH		5	Scientific Research Defence Scientist Historical Research
ELECTRONICS		5	No change
AIR TRAFFIC SAFETY		5	Air Traffic Control Radio Operations
HEALTH CARE	Dentistry Medicine	5	Home Economics Nursing Pharmacy Occupational Therapy Psychology Dentistry Medicine Social Worker
EDUCATION		5	Education University Teaching Education Support
COMMERCE		4	No change
FOREIGN SERVICE		4	Current FS group plus non-managerial SM/EX in External Affairs

TRANSLATION	5	No change
PRINTING OPERATIONS		No change
LAW	3	No change
VETERINARY MEDICINE	5	No change
AIRCRAFT OPERATIONS	5	No change

3. a) A common job rating plan will apply to all occupational groups except for the Executive, Research, Law, Foreign Service and Printing Operations groups. The plan will be based on the equity principles contained in the Canadian Human Rights Act.

   b) This rating plan will use 4 factors.

   c) A 3-page format shall be adopted for all job descriptions.

   d) The job rating plan shall be automated as much as possible.

4. The PSSRA shall be modified to ensure that the determination of a "bargaining unit" is based on the definition of an occupational group or sub-group.

5. The Public Service Staff Relations Act (PSSRA) should continue to define managers as being excluded from collective bargaining.

6. Conversion to the new structure should be in accordance with these principles:

   a) employees in positions at current salary ranges which are higher than the maximum of the new range shall be salary protected;

   b) employees who are not at the maximum of their old salary range would remain in that range until they reach the current maximum;

   c) employees at the maximum of their range would be placed in the new range at a rate of pay equal to their current rate of pay (the maximum of their old rate) or at the next higher rate in the new range.

FOR DISCUSSION

PUBLIC SERVICE 2000: REPORT OF THE TASK FORCE ON STAFFING

EXECUTIVE SUMMARY

August 10, 1990

Executive Summary

The objective of the Task Force on Staffing was to determine how the staffing system could be made more consistent with the vision of the public service that was described in the Prime Minister's announcement of PS 2000. The primary approach of the Task Force was consultative. It met with employees and managers at all levels of the public service and staffing specialists to discuss what is wrong with the staffing system and how it could be improved. In addition, it invited all unions to meet informally with the Task Force to discuss difficulties they are experiencing with the current system and to react to the statement of principles on which the Task Force would be basing its recommendations.

The Task Force began by examining the staffing system as a whole. The picture that emerged was that of a system that has failed to earn the support of the people who use it. Managers feel little ownership of the system and they generally do not understand its specific provisions. Employees are suspicious of its integrity. While this lack of support is in part a result of the various flaws in the individual components of the system, it is far more the result of the administrative culture in which the system is embedded: a culture characterised by an over-reliance on rules rather than a common sense and judgement; a culture in which managers rely too much on specialists to interpret the rules and therefore feel little sense of direct responsibility for the staffing process.

The rigidity of the staffing system was traced to the current legislation which prescribes specific administrative procedures, to previous attempts to improve the system by prescribing rules to guide public servants in situations where there are competing objectives for human resource management and to the selection and training of staffing specialists which in the past has emphasized the rule-based nature of the system.

The Task Force concluded that the staffing system needs to be transformed into one in which managers have the responsibility to use their judgment within a framework of general policies and guidelines and are subsequently held accountable for the staffing process and their

staffing decisions. It recognized that to do so will require **legislative amendment**. It believes, however, that the process of change can begin immediately even though the really fundamental changes envisaged in the system must await a new statute.

Six principles for the overall staffing system were identified by the Task Force. These are:

- It has sufficient flexibility to respond to the human resource needs of departments to support them in fulfilling their responsibilities to the Canadian public.
- It contributes to a highly competent public service.
- It presents no systemic barriers to a representative public service and can respond to policies regarding the correction of representation imbalances.
- It meets the requirements of fairness and administrative due process.
- It requires that the recruitment and promotion of public servants be free from political, bureaucratic or personal patronage.
- It is simple and efficient to operate.

The Task Force then addressed the individual elements of the staffing system:

The Task Force concluded that the decision of when to recruit should be departmental, but that above the entry-level, promotion from within should continue to be the norm. The **process** of **recruitment** should continue to be the responsibility of the parliamentary agency. Recruitment should become faster and more responsive to the particular circumstances of individual recruitment actions or campaigns. In keeping with the Task Force's commitment to the concept of a career public service, it concluded that the selection of recruits should reflect the long term needs of the public service rather than just the immediate needs of the initial job to which a recruit is appointed.

The Task Force recommended that managers receive more support and information on the use of **probation** following recruitment and that rejection on probation be more often used in those circumstances where it is clearly warranted.

It was clear that the current uses of **term employment** go well beyond the initial intention of meeting short term labour requirements. The Task Force concluded that difficulties with the recruitment and probation process accounted in part for the unforseen use of terms, and that these difficulties should be addressed directly as described above. It also concluded that managers needed a wider variety of options under which to appoint recruits, and suggested four options: indeterminate appointments which is the preferred option, redefined part-time appointments, term employment for work that is continuous but of fixed duration, and casual appointments for work that is of short duration and unlikely to be extended. All of these categories of appointees except casuals would be recruited through the normal process and would be employed under comparable terms and conditions.

The Task Force concluded that treating **deployments** in the same way as recruitment and promotions is an obstacle to operational efficiency and inhibits the implementation of developmental plans for employees. It concluded that in most circumstances deployment to temporary or permanent jobs should be a responsibility of management which would be exercised in the context of the normal consensual relationship between employees and management. Only in the minority of situations where deployability is a precondition to operational effectiveness will deployability be a condition of employment to be exercised entirely at management discretion. To fully capitalise on the developmental opportunities that this new ease of deployment will bring to employees it was recommended that departments and the centre set up assignment offices that would help match employees seeking assignments with managers seeking employees and that departments ensure that all employees have fair access to appropriate developmental opportunities.

The Task Force explored in depth the concept of **appointment to level**. It is recommended that new legislation should permit promotion to be based on either job requirements (appointment to position) or service-wide level standards (appointment to level). The Task Force's

recommendations in respect to deployment of employees described above will, when adopted, **implement the assignment to job aspect of appointment to level.**

For **promotions,** the Task Force concluded that the competitive process should continue to be the norm and that the process be conducted in a manner that is fair and transparent to employees. A wider variety of instruments for assessing candidates should be employed to increase confidence in the assessment process. The basis of selection should go beyond the specific requirements of the job being staffed to include the requirements of the occupational group at that level and the more general human resource needs of the organization.

The continued need for **recourse** was affirmed. The Task Force recommended that employees be able to appeal promotions and that their access to this right not be restricted from what it is in the current system. It believed that more openness in the form of post-competition feedback could help departments avoid appeals. In addition, it recommended that the parliamentary agency have the responsibility of prescribing corrective action as it relates to the selection process following an upheld appeal but that this not extend to the authority to determine who the successful candidate should be.

The need for more direct and more effective means to achieve **representative public service** was also affirmed and it was recommended that new legislation reflect section 15 of the Charter of Rights and Freedoms.

The implementation is the most important phase of any change process. To succeed, it needs continuing senior level commitment and, in the case of this Task Force's recommendations, it involves two major thrusts. The first thrust is the changing of the administrative culture in which the staffing system is embedded. The second thrust is the actual changing of the system of rules that have given rise to these attitudes, beliefs and roles. The system must be characterised by integrity, be principles-driven and based on a minimum set of policies and guidelines rather than by rules. Managers must know the policies and guidelines and be held accountable for using their judgement in a manner that applies these general policies to individual circumstances. Personnel specialists must support managers in this role.

It was felt that with these changes, the staffing system would become fairer, more equitable and more responsive and therefore more able to supply the public service the quality of employees needed to meet our responsibilities in serving the public and the government of the day.

FOR DISCUSSION

PUBLIC SERVICE 2000: REPORT OF THE TASK FORCE ON THE MANAGEMENT CATEGORY

EXECUTIVE SUMMARY

August 7, 1990

REPORT OF THE TASK FORCE ON THE MANAGEMENT CATEGORY
EXECUTIVE SUMMARY
FOR DISCUSSION

The Task Force on the Management Category was established to review issues concerned with the structure and management of the Management Category and to recommend changes that would enhance the effectiveness of service delivery, the efficiency of management processes and the accountability of departments and individual managers for results.

A highly qualified, well motivated and appropriately structured management cadre is essential if first-rate service to the public is to be maintained or improved, particularly in an era of continued cost constraint. A number of problems, however, threaten the quality of this service. Our review of past task force and commission reports, the findings of attitudinal surveys of managers, and an extensive series of focused discussions with Management Category members, consistently point to the same set of inter-related problems. These include the multiplicity of layers within the executive cadre which slows decision-making and blurs lines of accountability; the lack of clearly articulated and shared values to guide behaviour; the lack of cohesiveness within the management cadre and falling levels of morale and job satisfaction as one goes down the management hierarchy; inadequate delegation to employees of the powers they need to achieve the results for which they are being held responsible; the increasing difficulty of attracting and retaining high achievers in the executive ranks; the lack of representation of certain groups within the Canadian population; and the welter of rules and regulations governing how we recruit, select, develop, promote, reward and discipline managers which impose a heavy administrative cost and inhibit creativity and initiative.

The report of the Task Force on the Management Category contains a series of inter-related recommendations aimed at resolving these problems and preparing the public service for the challenges it will face in the future.

To begin with, we recommend changes in the definition and structure of the Category. We believe that it should be renamed the Executive Group, to better reflect its composition of both senior level managers and staff advisors and its function as the executive cadre within the public service. This change will improve cohesiveness and morale within Category members -- an important prerequisite for high quality service to the public.

We believe that the structure needs to be simplified by reducing the six classification levels currently within the Category to three, and reorganizing management hierarchies to reflect a structure of Director, Director General and Assistant Deputy Minister. This streamlining will substantially reduce administrative costs, improve communication between all levels, clarify accountability for results, and speed decision-making.

These new levels would be defined on the basis of the existing salary maxima. The precise nature of the transition is left up to departments in consultation with the

Treasury Board, however, deputies would be responsible for ensuring that their operating budgets do not increase as a result of this restructuring. The reduction in the number of levels and the creation of fewer but wider salary bands will encourage managers to stay at each level longer than in the past. It will also reduce the pressure on the system to reclassify positions upwards for the sole aim of increasing compensation. Since promotional opportunities would be less frequent, lateral movement will become increasingly important as a source of challenging assignments which motivate and develop employees.

Historical controls on the number of staff within the Management Category (complement control) should be gradually eliminated. Departments should be allowed to manage their responsibilities within an operating budget and within an appropriate accountability regime. This will increase their operational effectiveness and enhance accountability for results.

Given that the new definition of the Executive Group continues to exclude a significant portion of the management team of departments, we recommend the development and implementation of initiatives directed at improving the quality of managers who are outside the Executive Group. For example, management potential should be identified at an earlier stage, management training enhanced, and managers outside the Group adequately recompensed for management risks and responsibilities. We also recommend the establishment of a management trainee program to recruit the managers of tomorrow from the best of our university graduates. Such initiatives are essential if the public service is to have the supply and calibre of managers it will need in the year 2000.

Another set of recommendations is focused on assuring that individual managers and front-line staff have the powers they need to fulfil their responsibilities. Most of the necessary authorities have already been delegated by the central agencies to departments. The stumbling block is often the lack of sub-delegation of these powers to lower levels of management, or the lack of sufficient decentralization of these powers to regional managers. We therefore recommend that departments review their practices to ensure that authority is placed where decisions have the most impact, and that employees have the authority they need to perform their jobs effectively.

Another set of recommendations is aimed at simplifying and revitalizing personnel practices. For example, we are proposing that an appointment to level staffing process be implemented for the Executive Group. The appointment of executives to classification levels, rather than to specific positions, will mean that executives will no longer "own" their specific positions. Rather, executives would have a broader corporate view of their roles and responsibilities. It will also reduce the pressure for "empire-building", which is encouraged under the current system in order to justify position levels. Such a system will also increase the flexibility to use lateral movement as a developmental tool, and the ability to rapidly respond to operational exigencies.

We also believe that each department should be able to promote executives to the Group from within the department or from other departments, and to recruit candidates from outside the public service. Executives must have authority over who performs

what function in their organization if they are to held accountable for results. We therefore recommend that deputies be delegated the authority to staff executive positions in their departments up to and including the Director and Director General levels. As Assistant Deputy Ministers are primarily service-wide rather than departmental resources, staffing at this level should remain with the central agencies.

It is important that the public service is representative of the Canadian population and able to benefit from the diversity of views and talents of Canadians. Initiatives are required to improve the representation of women, natives, people with disabilities and visible minorities. We are recommending a number of steps that could be taken to improve the balance of men and women within the executive ranks and feeder groups, and we urge central agencies and individual departments to devise meaningful strategies that will alter attitudes that inhibit the participation of other target group members.

Other human resources management practices need improvement. We believe that the skills, attributes and other requirements for all three levels of the Executive Group should be clearly articulated and that such criteria should control entrance into and advancement within the Group. Career planning will become more critical with the compression of the classification levels (fewer promotions) and should be improved. The training and development needs of managers should be reviewed frequently, management training provided as early as possible, and greater use made of situational training and rotational assignments.

We believe that mobility should be increased within the public service and between the public service and private sector. Work experience in other regional centres and in other job environments should be seen as valuable in the development of seasoned executives; two-way mobility will also increase mutual understanding and appreciation of other values, needs and operating environments, and improve the flow of information about successful management practices. We therefore recommend that barriers to inter-regional, regional/headquarters and private/public sector mobility be identified and removed.

The processes by which we reward good behaviour and penalize poor performance have also been subject to considerable criticism over the years. Although it has become easier to deal with serious performance problems, we make several recommendations to improve the ability of senior management to deal with consistently below par performers. On the other side, we urge that departments be given greater authority to implement customized plans to reward performance.

To better respond to the diversity of needs of the labour force, and therefore render the public service more attractive to employment equity groups, we recommend that a flexible benefits approach be implemented: Executive Group members would be permitted to select among a menu of optional benefits over and above a basic core package. The total package should remain cost-neutral.

We also echo the recommendation of the Advisory Group on Executive Compensation (the Burns Committee), that a separate and distinctive pension plan should be

developed and implemented for the Executive Group. This pension plan should be designed so as to meet the needs of a wide variety of employees and should encourage mobility between the public and private sectors.

Simply eliminating outdated and cumbersome rules and regulations will be insufficient to achieve the goals of Public Service 2000. A fundamental change in corporate culture and management attitudes is also required if we wish to promote the kinds of behaviours which will achieve the desired results. For this reason, we encourage efforts to define a set of values and operating principles to guide the actions of public service managers, both within departments and at the service-wide level. These should encourage creativity and initiative, trust and teamwork, and excellence in the delivery of government services.

We urge rapid implementation so that managers will have concrete evidence of progress and the momentum generated by the Public Service 2000 initiative is not lost.

Sufficient resources must be made available by departments and at the service-wide level for the communication and implementation of these recommendations. In particular, senior levels of management must be committed to the reforms and should be prepared to invest considerable time and effort into communicating and consulting with staff, preparing for the transition period and overseeing the implementation of the reforms. This is an essential prerequisite for successful cultural change.

FOR DISCUSSION

PUBLIC SERVICE 2000: REPORT OF THE TASK FORCE ON TRAINING AND DEVELOPMENT

EXECUTIVE SUMMARY

August 8, 1990

Scope and Context

The Public Service 2000 Task Force on Training and Development plans to achieve its objectives in three stages. This Phase I report reviews the existing policies and objectives for training and development and the institutional support for achieving them in the public service. It identifies major initiatives and problems, outlines guiding principles for decision-making, and formulates recommendations for immediate action. Phase II, to be tabled at the end of September, will review the training and development implications of other PS 2000 Task Forces. Phase III will consider longer term issues and will be completed by the end of December.

The Task Force met seven times between May 28 and July 13, 1990 to review available studies and documents relevant to training and development. The Task Force also met with representatives of public sector unions, departmental heads of training, heads of large federal training centres, and received many briefs from directors of personnel and other public servants.

Initiatives and Problem Areas

In its review, the Task Force found that many of the present efforts of departments and central agencies offer an excellent base on which to build for the future. Despite these strong initiatives, the Task Force has identified some specific areas for improvement, including:

- assessment of training and development needs, both corporate and individual
- planning of training and development, at corporate, departmental and individual levels
- training and development of scientists and professionals
- role of management and individual managers in training and development is unclear
- inequitable distribution of training and development of individuals
- departments and agencies require central support services, sharing of information, materials, technology, facilities; particular problems for small agencies
- better coordination needed at centre
- training policies over-emphasize immediate job skill training needs and neglect future needs and personal developmental needs
- training and development not used as instrument of employment equity strategies
- developmental programs not well used
- workforce adjustment training policy under-utilized
- serious concerns about resource constraints and inability to meet priorities

Guiding Principles and Concepts

The Task Force has also formulated a set of guiding principles and concepts which we feel can be used to orient future policies and priorities for training and development. These eight principles offer a sense of fundamental values from which complex problems can be addressed and decisions undertaken.

- Training and development is an investment in better government and better service to the public

- PS 2000 will put more emphasis on individual responsibility and professionalism, requiring more knowledge and skills by individuals

- Good human resource management and development policies will be necessary to attract and retain good people in the public service in the future

- Training and development of staff is an integral part of management at all levels, embracing a broad range of activities and priorities of which classroom training is but one

- There is a hierarchy of responsibility for training and development:

  - the individual is responsible for his/her own career development, for demonstrating a willingness to grow and learn on the job, and for taking full advantage of training and development opportunities provided
  - **supervisors** are guides, mentors and counsellors and are responsible to ensure the worker has the skills and tools to do the job
  - the **department** is responsible to provide an enabling framework for productive work now and in the future through effective training and development; and, to assess needs and set priorities
  - **central control and service agencies** provide an enabling framework at the corporate level

- There is a hierarchy of needs and priorities which must be dealt with from the perspectives of the individual, the department, and the government as a whole, both in the immediate and longer term

- Resources must be needs and priorities-related and protected in the same fashion as capital investment funds

- Equity in training and development means responding adequately to needs of the individual, as well as corporate needs, including the need to redress previous inequities.

Summary Recommendations

In light of the identified problems and these principles, the Task Force forwards the following recommendations:

1. A new emphasis on personal planning of training and career needs, separate from the performance appraisal system.

2. A new emphasis on the role of supervisors and managers in determination of needs and priorities and the management of training and development.

3. Continued delegation of primary responsibility for training to departments within the new context recommended herein.

4. Strengthened training and development needs assessment at all levels.

5. More rigorous assessment of the appropriateness and cost-effectiveness of various means of training and development.

6. More careful monitoring of training and development to ensure equitable access, and the use of training and development to meet employment equity objectives; members of employment equity groups should have a more than proportionate share of places in training and development programs identified as suitable for this purpose.

7. Treasury Board's role to be re-shaped to emphasize leadership, resource allocation, policy direction, evaluation and accountability but recognizing that delivery of program rests with departments, PSC and CCMD.

8. Treasury Board policies to be recast to reflect the guiding principles and concepts with specific provisions relating to:

    - re-balancing emphasis on immediate job skills, future requirements and career development requirements

    - revision of workforce adjustment training policy providing training for anticipated as well as current job vacancies.

9. The cost-effectiveness and management of existing corporate developmental programs be reviewed.

10. Consideration be given to new developmental experiences for public servants who demonstrate high performance, high potential or special need.

11. Treasury Board policies and corporate systems and programs be described in layperson's language in brochures/guides for individuals, supervisors, managers, etc.

12. The Staff Training Council should be replaced by a new Human Resources Council with a broader mandate recognizing the integral role of training and development of human resources management and with linkages to existing and potential groups dealing with training and development on a functional basis.

13. Existing Training Boards of the Staff Training Council should be retained but their mandates broadened to include developmental activities and programs.

14. The informal training coordination group of TBS, PSC and CCMD should be formalized as the primary work group of the Human Resource Council.

15. The functions of central support and sharing of information, materials, facilities and technology should be performed on a collaborative basis by the Committee of Heads of Training, on behalf of the Government as a whole. Resources may have to be provided for some of the more operational of these functions.

16. The CCMD and PSC should work out a cooperative arrangement to ensure that managers at all levels receive a continuum of consistent knowledge and skill development.

Implementation Plan

The Task Force urges the Treasury Board to respond by taking immediate action to develop coordinating and support mechanisms outlined in its recommendations and then using these mechanisms to pursue more substantive areas. This includes the formation of a special team to review TB policies toward the view of a tighter policy offering clear leeway to departments in developing training and development programs. It is also necessary to quickly establish task groups to address some of the immediate training implications of the other PS 2000 Task Forces, including assessing the generic training necessary in key areas like Service to the Public and Human Resource management.

FP2000

Le 14 août 1990

Fonction publique 2000, Ottawa, Ontario K1A 0A3 Téléphone (613) 952-7551 Télécopieur (613) 954-6017

SOMMAIRES

DES RAPPORTS

DES GROUPES DE TRAVAIL

POUR DISCUSSION

Conseil du Trésor du Canada | Treasury Board of Canada

Communiqué News Release

À publier immédiatement
le 14 août 1990

CONSULTATIONS SUR LES RAPPORTS DE FONCTION PUBLIQUE 2000

Le président du Conseil du Trésor, M. Robert de Cotret, a annoncé aujourd'hui la publication des rapports des groupes de travail de Fonction publique 2000. Ces rapports sont transmis aux ministères et aux organismes fédéraux, aux syndicats de la fonction publique ainsi qu'à d'autres groupes intéressés. Le gouvernement étudiera les analyses et les recommandations de même que les réactions qu'elles susciteront, du point de vue plus vaste de l'orientation future de la fonction publique.

« La publication de ces rapports aujourd'hui vise deux objectifs: informer le personnel de la fonction publique des résultats des discussions des huit derniers mois et obtenir d'autres points de vue concernant cette première partie de Fonction publique 2000, a déclaré M. de Cotret.

« Les recommandations des groupes de travail ne sont pas le reflet de la politique ou de la position officielles du gouvernement. Je veux favoriser encore plus la discussion et obtenir plus de réactions à l'égard de ces rapports, de façon que le gouvernement entende tous les points de vue avant de prendre, à l'automne, d'importantes décisions visant à renouveler la fonction publique et à améliorer le service au public. »

Les groupes de travail ont déjà traité de certaines préoccupations avec les syndicats de la fonction publique et ont recueilli les points de vue de nombreux employés partout au pays au moyen de sondages, d'entrevues téléphoniques, de rencontres avec des groupes de discussion, de réunions et de demandes de suggestions, en particulier en ce qui a trait au service au public. Un comité spécial formé de gens d'affaires, d'universitaires, d'experts-conseils et de représentants de diverses associations a aussi été consulté.

.../2

Canada

Les rapports publiés aujourd'hui comprennent des documents d'information résumant les principales recommandations formulées par les groupes de travail et énonçant les progrès accomplis à ce jour.

« Les membres des groupes de travail ont fait preuve de diligence dans la préparation de ces rapports, a souligné M. de Cotret. Ils ont soulevé des questions fondamentales et il importe maintenant de communiquer les résultats de leur démarche à tous les intéressés tandis que cette initiative essentielle se poursuit. »

- 30 -

Pour de plus amples informations:

Yvon Bureau
Fonction publique 2000
Tél.: (613) 952-6720

DOCUMENT D'INFORMATION SUR FONCTION PUBLIQUE 2000

Fonction publique 2000 est une initiative annoncée par le Premier ministre, M. Brian Mulroney, le 12 décembre 1989. Elle vise à renouveler la fonction publique afin qu'elle soit en mesure d'offrir les meilleurs services possible aux Canadiens, à l'aube du 21e siècle.

Le Premier ministre a demandé au président du Conseil du Trésor, M. Robert de Cotret, de voir à la bonne marche de ce projet dont l'exécution a été confiée à M. Paul Tellier, greffier du Conseil privé. Ce dernier dispose d'un petit secrétariat relevant de M. John Edwards, directeur de Fonction publique 2000.

Au départ, Fonction publique 2000 englobait 9 groupes de travail regroupant plus de 90 sous-ministres, sous-ministres adjoints et hauts fonctionnaires régionaux. Un dixième groupe de travail, chargé des questions de formation et de perfectionnement, a été créé à la fin mai.

LISTE DES GROUPES DE TRAVAIL

Service au public
Système de classification et structure des groupes professionnels
Rémunération et avantages sociaux
Dotation
Relations de travail
Adaptation de la main-d'oeuvre
Gestion des ressources et contrôles budgétaires
Politiques administratives et rôle des organismes de services communs
Catégorie de gestion
Formation et perfectionnement

RÉALISATIONS

Les groupes de travail ont parcouru des études et des rapports existants, y compris des sondages et des examens auprès des fonctionnaires.

Le 30 avril 1990, M. de Cotret a publié un rapport d'étape faisant état des questions à l'étude et dévoilant 40 recommandations et décisions qui ont pour but de réduire la

paperasserie, d'étendre les pouvoirs des ministères et des gestionnaires axiaux ainsi que d'améliorer la gestion des ressources et du personnel.

Les membres des groupes de travail ont sollicité les points de vue des fonctionnaires de leurs ministères respectifs sur la façon d'améliorer la gestion de la fonction publique. Ils ont échangé avec les syndicats de la fonction publique et recueilli les commentaires de milliers de fonctionnaires.

LA SUITE

Les recommandations des groupes de travail ne sont pas le reflet de la politique ou de la position officielles du gouvernement. Celui-ci étudiera les analyses et les recommandations, de même que les réactions qu'elles susciteront, du point de vue plus vaste de l'orientation future de la fonction publique. À cette étape-ci, le gouvernement désire informer le personnel de la fonction publique des résultats des travaux et entendre tous les points de vue dans son étude des diverses questions.

Au début de septembre, une réunion aura lieu avec les syndicats pour entendre et discuter leurs réactions aux rapports. Les employés sont aussi invités à discuter avec leurs gestionnaires des changements qui s'imposent et à proposer des façons de mieux servir le public.

Les rapports et les quelque 300 recommandations qu'ils renferment alimenteront la poursuite de consultations sur d'éventuels changements administratifs et législatifs.

Les suggestions et les commentaires seront transmis au Secrétariat de Fonction publique 2000 et permettront au gouvernement d'arrêter sa position à l'égard de la réforme de la fonction publique, tant en ce qui touche les modifications législatives que le plan d'action à long terme pour réaliser le changement et le renouveau.

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE SERVICE AU PUBLIC

SOMMAIRE

Le 9 août 1990

SYNOPSIS DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE SERVICE AU PUBLIC

CONTEXTE

Le groupe de travail sur le service au public est l'un des dix groupes mis sur pied dans le cadre de Fonction publique 2000, un programme lancé par le Premier ministre, en décembre 1989, en vue de revitaliser la fonction publique.

Le présent résumé du rapport contient des conclusions provisoires et les recommandations seront intégrées cet automme dans leur projet de rapport.

OBJECTIFS

Les objectifs du groupe de travail sur le service au public étaient les suivants :

1. Passer en revue la documentation sur le sujet et mener des consultations sur la notion de service au public afin d'en arriver à une (des) définition(s) satisfaisante(s) dans le contexte du secteur public;

2. examiner les travaux effectués jusqu'à maintenant en matière d'amélioration du service et de rehaussement de la satisfaction dans les secteurs public et privé, en vue de tirer profit de l'expérience d'autres organisations;

3. mener des recherches (recueillir des données secondaires et primaires) afin d'établir des méthodes de mesure et des points de repère concernant la qualité réelle et perçue du service au public fourni par les institutions fédérales. C'est à partir de ces points de repère que l'on déterminera si des progrès ont été accomplis;

4. examiner les pratiques et les attitudes qui prévalent à l'égard de la consultation du public en ce qui a trait à l'élaboration des politiques et à la prestation des programmes;

5. consulter des échantillons de groupes représentatifs d'employés, de syndicats et autres afin de tirer profit de leur point de vue et de leurs recommandations;

6. formuler des recommandations à l'égard du mandat touchant le service au public (service, satisfaction, consultation, communication).

MÉTHODOLOGIE

Le groupe de travail a entrepris un grand programme de recherche et d'analyse destiné à mieux comprendre certaines questions liées

au service au public et à déboucher sur des recommandations visant à l'améliorer et ce, dans les limites de temps fixées et des ressources fournies. Le groupe de travail a défini de façon large la notion de "service au public" afin d'y inclure à la fois la prestation de services directs et la consultation du public à l'égard de la conception et de la mise en oeuvre des programmes, en supposant que pareilles consultations rehausseraient la satisfaction du public à l'égard de la qualité du service. Dans le cadre du programme de recherche, on s'est inspiré des questions suivantes :

- Que savons-nous actuellement de la perception du public à l'égard de la qualité du service?

- Quelles leçons pouvons-nous tirer à propos de la prestation d'un bon service en examinant les exemples donnés par les organisations qui accomplissent un travail exemplaire dans ce domaine (dans le secteur public comme dans le secteur privé)?

- Comment peut-on utiliser la technologie de l'information pour rehausser la qualité du service et la satisfaction à cet égard?

- Dans quelle mesure les employés qui traitent directement avec le public, les cadres intermédiaires et les hauts fonctionnaires trouvent-ils que le service est apprécié? Quel est leur point de vue à l'égard de la qualité du service offert au public? Que peut-on faire pour améliorer ce service?

Programme de travail sur le terrain

Quatre initiatives liées à ces questions ont été mises en oeuvre pour recueillir des informations et les idées des fonctionnaires :

a) Les groupes d'étude

Trente groupes d'étude comptant au total trois cent cadres moyens et employés traitant directement avec le public de douze villes ont participé à ce programme de travail.

b) Les symposiums

Des symposiums ont été organisés et dirigés par le Centre canadien de gestion (CCG) au nom du groupe de travail sur le service au public. Sept groupes d'environ 25 cadres supérieurs et clients des ministères y ont été invités.

c) Les ateliers

Les discussions en ateliers ont été axées principalement sur les questions liées à la consultation plutôt que sur la prestation des services. Les participants étaient des cadres supérieurs fédéraux, quelques représentants du monde des affaires et d'organismes non gouvernementaux, des universitaires et des chercheurs ayant de l'expérience dans le domaine ou ayant manifesté de l'intérêt à cet égard. Huit ateliers, composés d'environ vingt-et-un participants chacun, ont été tenus. En outre, le Forum des politiques publiques a parrainé deux autres ateliers : le Forum Bryce-Lambert et une séance qui a réuni des dirigeants d'associations industrielles.

d) Les sondages téléphoniques

Afin de compléter les renseignements qualitatifs obtenus au moyen des groupes d'étude, le groupe de travail a procédé à un sondage téléphonique auprès d'un échantillon représentatif de fonctionnaires.

En particulier, 1 248 fonctionnaires fédéraux, en tout, ont été sondés par téléphone. Cet échantillon était composé de 425 employés traitant directement avec le public, 422 cadres moyens et 401 cadres supérieurs.

CONCLUSIONS

Aperçu des principaux messages

Les conclusions du groupe de travail, qui n'ont pas été rédigées dans leur version définitive, laissent entrevoir une stratégie de changements comprenant une campagne menée de façon coordonnée sur un certain nombre de fronts.

1) L'engagement de la haute direction : façonner la culture et les valeurs communes

. Nous devons nous efforcer de procéder à une modification en profondeur et à long terme de notre culture et de nos valeurs communes, modification qui nous permettra de réorienter (sans les abandonner) nos "habitudes de contrôle" actuelles.

. Nous devons passer d'un mode d'opération secret et tourné vers l'intérieur à une orientation ouverte et tournée vers l'extérieur, à l'interne comme à l'externe.

- La direction doit entreprendre de changer de façon importante la philosophie de "commande et de contrôle" en ayant recours davantage à la délégation, à la confiance et aux autorisations.

- Il faut que la direction suscite des attentes à l'égard de la création d'un climat où l'on appuie l'innovation, et qu'elle en prenne la responsabilité.

- Les cadres supérieurs doivent accepter que le fait d'exiger une gestion sans erreur nuit à la qualité du service au public.

- Il nous faut un leadership soutenu, durable, persistant et déterminé à fournir un service exceptionnel aux clients et à établir un climat interne dans lequel la valeur des gens figure au premier plan.

- La direction doit montrer son engagement à l'égard d'une relation ouverte de collaboration avec le public.

- Pour assurer notre succès, il est essentiel que la direction obtienne et retienne les appuis politiques pour ces changements.

2) **La consultation des clients : façonner les besoins en matière de politique et de service au client.**

- L'élargissement de l'éthique et du processus de consultation est nécessaire.

- Les consultations doivent devenir une partie intégrante des valeurs auxquelles souscrit visiblement la fonction publique et doivent être encouragées ouvertement par la direction.

- Les fonctionnaires doivent suivre une formation afin de bien connaître le processus de consultation.

- Des consultations ne doivent être entreprises que s'il y a une volonté réelle d'écouter et de s'adapter aux changements proposés.

- Le public veut être assuré que le processus sera ouvert et authentique; il sent qu'il a le droit de donner son opinion sur la façon dont le processus est mené et sur les questions qui devraient être débattues; il ne voit pas pourquoi il devrait être exclu de l'organisation et du lancement des débats sur des questions qui l'intéressent.

. Au centre du gouvernement, on n'accorde pas assez d'importance à la nécessité de faire varier les politiques en fonction des régions.

3) La manière de gérer les gens

L'amélioration de la gestion de "notre plus importante ressource" nécessitera :

. Des systèmes de classification simplifiés accordant plus de valeur aux facteurs du service au public.

. La réduction du nombre de niveaux dans la catégorie de la gestion afin de faciliter la déstratification organisationnelle.

. Une responsabilité accrue de la gestion en matière de déploiement du personnel et de répartition des tâches.

. Une dotation simplifiée et plus rapide (recrutement et sélection).

. L'amélioration des critères de sélection et le service au public comme critère essentiel.

. La simplification et le règlement plus rapide des procédures de grief.

. La participation des gestionnaires opérationnels aux négociations collectives afin que soient considérés les facteurs concernant le service.

. De meilleures récompenses et une plus grande reconnaissance pour bons services et l'inclusion de ces récompenses et de cette reconnaissance dans les appréciations de rendement.

. L'amélioration des programmes de formation et de perfectionnement avec insistance sur le service.

4) Organisation du service au client

. Les systèmes et procédures doivent être mis à l'essai en fonction de certains critères concernant la pertinence du service et être sans cesse simplifiés en fonction de la clientèle plutôt qu'en fonction d'un système.

. Nous devons veiller à ce que les structures organisationnelles ne soient pas trop hiérarchisées, de manière que les décisions soient prises par des gens qui sont en contact avec les clients.

. La direction doit porter une attention particulière aux transactions avec les clients, car il s'agit du moment et du lieu les plus susceptibles d'influer sur la perception que ces derniers se font de l'organisation. Des ressources doivent être affectées au développement et à l'amélioration du milieu où l'on traite avec les clients (les installations, l'accès, etc.).

. Les normes et les cours de formation élaborés devront mettre l'accent sur la clientèle.

5) La technologie du soutien du service

. La haute direction doit prendre un engagement ferme non seulement à l'égard de l'utilisation de la technologie, mais également à l'égard de la restructuration des pratiques.

. La technologie devrait être considérée à elle seule comme un élément de la démarche entreprise à l'échelle de l'administration à l'égard de l'amélioration de la fonction publique et de la philosophie de service axé sur la clientèle.

. Nous devons modifier notre attitude qui consiste à ne recourir à la technologie que pour exécuter les mêmes tâches plus rapidement et plutôt nous efforcer de faire des choses différentes, de diverses manières.

. Il faut que le personnel qui traite directement avec le public dispose d'une technologie qui lui permette d'offrir un bon service.

6) Suivi interne et externe

. Nous devons assurer le suivi du service au public et de la satisfaction de ce dernier, et réduire la surveillance de l'observation des règles.

. Il est nécessaire de définir clairement et de bien gérer les attentes des clients.

. Les données sur la satisfaction des clients devraient être mises à la disposition de tout le personnel.

. Nous devons établir des systèmes de renseignement sur le terrain et nous servir de ces derniers pour améliorer le service.

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES POLITIQUES ADMINISTRATIVES ET RÖLE DES ORGANISMES DE SERVICES COMMUNS

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le 13 juillet 1990

APERÇU

Ce groupe de travail a étudié les politiques administratives et les services communs du gouvernement fédéral, afin de déterminer comment ils pouvaient être modifiés pour appuyer les objectifs de FP 2000.

Dans le gouvernement fédéral, des employées consacrent beaucoup de temps et de ressources à s'occuper d'administration interne et de procédés bureaucratiques encombrants qui ont été établis par des ministères et des organismes de services communs (OSC). Les politiques administratives et la structure des services communs dans le gouvernement fédéral ont sérieusement restreint le pouvoir de cadres et ont empêchés tous les fonctionnaires de consacrer leur pleine énergie à la prestation de programmes et de services.

La principale conclusion tirée des travaux de ce Groupe de travail est que des employés ont un pouvoir limité sur de nombreux aspects déterminants de leur travail. Dans des domaines tels que l'espace de bureau ou l'acquisition de biens et de services, les fonctionnaires ont peu de pouvoir ou ils doivent recourir à des OSC. Pour réparer un tapis ou une fenêtre qui fuit, des ministères doivent faire appel aux Travaux publics du Canada (TPC). Pour acheter une machine à écrire ou un ordinateur qui coûtent plus de 1 000 $, ils doivent passer pas Approvisionnements et Services Canada (MAS). Pour louer des oeuvres d'art, faire traduire leur travail ou aliéner du matériel, ils doivent recourir à d'autres OSC. Les domaines qui touchent le plus les fonctionnaires sont ceux qui entraîne relativement peu de dépenses, celles-ci étant souvent critiques pour leur permettre d'exécuter leurs programmes avec rapidité et efficacité.

Après avoir observé et consulté des fonctionnaires dans l'ensemble du Canada et étudié des méthodes appliquées dans le secteur privé, le Groupe de travail sur les politiques administratives et les services communs a conclu que le gouvernement fédéral devrait adopter une nouvelle méthode pour la formulation de politiques administratives et la prestation de services communs. De tels services et politiques devraient améliorer les services au public en permettant aux fonctionnaires de consacrer moins de temps aux écritures administratives et davantage à s'orienter sur les besoins de leurs clients. Ces services et ces politiques devraient procurer plus de choix, de pouvoir et de responsabilité aux cadres, afin de déterminer la meilleure façon de gérer des programmes et des activités en fonction des exigences du programme. Le Groupe de travail estime qu'une telle méthode serait également plus rentable pour la fonction publique parce qu'elle réduirait les

paliers inutiles du processus décisionnel et placerait le pouvoir plus près du point de prestation des programmes.

Le rapport de ce Groupe de travail comporte nos conclusions et nos recommandations. Les sections suivantes résument ces conclusions et présentent les recommandations détaillées du Groupe de travail.

1. THEMES CLÉS

Afin de créer une meilleure gestion administrative, le Groupe de travail estime que de nouveaux thèmes sont nécessaires pour guider les politiques et les méthodes des organismes centraux, des organismes de services communs (OSC) et des ministères. Les thèmes proposés sont les suivants :

- Orientation sur l'amélioration du service au public
- Donner le choix aux cadres
- Écouter des employés afin d'éliminer des problèmes inutiles
- Déléguer le pouvoir au niveau le plus près de la prestation de services
- Créer les encouragements appropriés en vue de l'innovation

II. ORGANISMES DE SERVICES COMMUNS

Le Groupe de travail a étudié un certain nombre de services communs. Nous avons conclu en général que les principes fondamentaux sur lesquels les services communs obligatoires ont été établis (c'est-à-dire économies d'échelle, centralisation) doivent être remis en question compte tenu de la technologie changeante, des méthodes de gestion et des exigences ministérielles opérationnelles changeantes. Ces changements ont permis d'établir des moyens plus rentables de fournir des services.

Le gouvernement fédéral devrait insister davantage sur le choix et la souplesse pour des cadres et des ministères en déterminant le statut de services communs. Par conséquent, le Groupe de travail recommande un passage important des services obligatoires aux services facultatifs.

III. APPROVISIONNEMENT PAR LE MINISTERE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES DU CANADA (MAS)

Un des principaux organismes de services communs (OSC) dans le gouvernement fédéral est Approvisionnements et Services Canada (MAS). Le Groupe de travail s'est principalement orienté sur la fonction d'approvisionnement ou d'acquisition du MAS. En étudiant le MAS, le Groupe de travail a réagi positivement aux efforts que le MAS a produits en examinant son rôle et en proposant une vision des années 1990 qui changera et améliorera son type et son niveau actuels de service. Le MAS appelle cette initiative Vision 2000. On estime que les recommandations suivantes sont conformes et compatibles à l'initiative Vision 2000 du MAS. Les recommandations ont pour but d'accroître la souplesse des cadres en matière d'approvisionnement tout en conservant les avantages d'une fonction d'approvisionnement centrale et le mandat et les responsabilités actuels du MAS dans ce domaine.

IV. TRAVAUX PUBLICS CANADA : LE PROGRAMME DE PROPRIÉTÉ VÉRITABLE/ SERVICES D'A & G

Les services fournis par TPC préoccupaient davantage les cadres que tout autre domaine des services communs. Des cadres étaient particulièrement ennuyés par la rigidité du système actuel dans le règlement de réparations et de services mineurs (c'est-à-dire nettoyage) dans des édifices gouvernementaux loués ou appartenant à l'État. Ils se sont également beaucoup préoccupés du niveau de service fourni par les Services d'architecture et de génie (A & G) de TPC, spécialement pour de petits travaux ou des exigences ministérielles particulières. Compte tenu de la préoccupation des cadres, le Groupe de travail a conclu que seul un changement important dans les relations entre TPC et le ministère améliorerait la situation. La meilleure façon d'y parvenir est de fournir au département le choix de recourir aux services locatifs et aux services d'A & E actuellement fournis par TPC.

V. GESTION MINISTÉRIELLE

A mesure que les travaux du Groupe de travail avançaient, il devenait de plus en plus évident que les politiques et les méthodes administratives ministérielles étaient un obstacle important à l'accroissement de la souplesse et du pouvoir. D'après des enquêtes ministérielles et des réunions de groupes organisationnels, il était clair que les ministères ne déléguaient pas une grande partie du pouvoir existant fourni aux ministères par des organismes centraux et des OSC. En outre, des cadres ont souligné que de nombreux procédés qui leur causaient des problèmes découlaient de

décisions administratives internes. Par conséquent, le Groupe de travail a élaboré deux recommandations traitant de ce sujet délicat.

VI. MISE EN OEUVRE

Afin d'aider la mise en oeuvre de changements dans des politiques administratives et des services communs, des organismes centraux, des OSC et des ministères doivent produire des efforts concertés. Une exigence importante en matière de mise en oeuvre pour les trois groupes concernera la formation et les communications. De plus, on doit prendre des mesures appropriés pour permettre aux OSC et à leur personnel de se régler et de s'adapter à leurs nouveaux rôles.

VII. RECOMMANDATIONS

a. Recommandations sur une politique des services communs

1. Afin de fournir aux employés un encouragement suffisant pour exécuter des programmes et fournir des services au public, que tous les services communs soient "rendus facultatifs si possible (voir annexe 3). A cette fin, le Groupe de travail recommande que quatre services obligatoires (c'est-à-dire Cession des biens de la Couronne, Centre des voyages, Traduction et Banque d'art) soient rendus facultatifs.

2. Que le SCT entreprenne une étude conjointement avec des OSC et des ministères, sur la façon de rendre ces quatre services communs facultatifs de façon rentable.

b. Recommandations pour le MAS

3. Que le gouvernement et le MAS s'engagent fermement à fournir, de façon progressive, une plus grande délégation du pouvoir d'achat au ministère, par type de biens et par client. Par conséquent, d'ici le 1er avril 1991, le niveau de base de délégation à des ministères clients passera de 1 000 $ à 2 500 $. Au cas où le système mentionné dans la recommandation 4 ne puisse être mis en oeuvre pour une raison donnée, la délégation augmentera à 10 000 $ d'ici le 1er avril 1994.

4. Qu'au cours des 4 prochaines années, le MAS établisse une méthode d'approvisionnement dans laquelle le MAS fournit à des ministères un accès illimité à un système basé sur la technologie qui

permet aux clients d'assurer une plus grande partie de leurs propres achats. Pour le moins, le système doit fournir l'accès électronique aux offres permanentes et à d'autres transactions contractuelles fondamentales, de même qu'à une collecte de données suffisantes pour que le MAS puisse remplir ses fonctions et ses responsabilités. En effet, ce procédé fournirait au ministère une délégation pour ainsi dire illimitée lui permettant de réaliser ses propres transactions en utilisant l'information et les ententes contractuelles préalablement approuvées fournies par le MAS.

5. Outre ce qui a été mentionné ci-dessus, que le MAS envisage un certain nombre d'initiative à court terme ayant comme but principal de réorienter le MAS plus franchement vers le service au client et la satisfaction du client. Ces initiatives pourraient comprendre :

   5.1 Que le MAS, pour des exigences hautement spécialisées ou relativement particulières, fournisse immédiatement une délégation plus significative et sélective aux ministères clients, selon le type de biens et le client.

   5.2 Établir un système de cartes de crédit afin d'éliminer le procédé de réquisition et les écritures de facturation, et pour faciliter la collecte de données.

   5.3 Établir des portefeuilles de clients, au moins pour les utilisateurs intensifs.

   5.4 Établir un moyen simple de traiter de l'approvisionnement à faible valeur monétaire pour l'approvisionnement d'articles en magasin.

6. Que le MAS établisse et maintienne un centre de compétence d'experts dans lequel des ministères peuvent réaliser des acquisitions tel que requis, obtenir des conseils et recevoir une aide relative à des problèmes.

7. Que le MAS élabore des propositions, dans une période d'un an, d'une nouvelle méthode devant remplacer le système existant basé sur les revenus, afin de promouvoir un système d'approvisionnement rentable et de réduire les coûts de facturation interne. Tout nouveau

système doit tenir compte du nouveau rôle et des nouvelles fonctions du MAS en vertu du régime proposé ci-dessus.

C. **Recommandations sur TPC**

8. Que les opérations du programme de propriété véritable soient "révisées pour fournir davantage de souplesse et d'autonomie locatives dans les relations propriétaire-locataire, c'est-à-dire :

   8.1 élaborer des normes locatives bilatérales particulières qui donnent la priorité aux exigences locatives du locataire, relativement aux fonctions qui fournissent un service direct au public;

   8.2 fournir à des locataires le choix d'assurer des services locatifs, soit directement avec des entrepreneurs, soit par TPC, à condition que TPC conserve le niveau minimum de contrôle nécessaire pour protéger l'intégrité structurelle de ces bâtiments;

   8.3 redéfinir des services locatifs afin d'inclure autant d'activités que possible dans cette catégorie et transférer des fonds pour ces domaines additionnels, de TPC aux locataires;

   8.4 conserver l'ACCORD (Administration et contrôle et données régionales) comme système obligatoire pour de petits marchés de construction et de service, mais en l'adaptant de façon à ce que les locataires aient accès au système lorsqu'ils désirent conclure un marché directement.

9. Que les opérations des services d'A & G de TPC soient désignées "facultatives" en vertu de la politique des services communs du Conseil du Trésor à partir du 1er avril 1992, à condition que :

   . le système SPEC (Sélection et évaluation préalable des qualités d'experts-conseils) soit la seule méthode d'engagement de professionnels du secteur privé pour les services d'A & G;

. le gouvernement assure que des ministères n'utilisent pas le statut "facultatif" pour créer des organisations internes d'A & G.

D. **Recommandations sur la gestion ministérielle**

10. Que des sous-chefs assurent qu'une souplesse et des délégations de pouvoir accrues que des organismes centraux accordent sont correctement communiquées et qu'elles correspondent à des délégations de pouvoir, une souplesse et des responsabilités équivalentes pour les cadres.

11. Que des sous-chefs étudient des structures internes de délégation de pouvoir, des procédures et des responsabilités afin d'assurer que des cadres disposent du maximum de souplesse et de pouvoir possibles pour gérer des programmes et fournir des services au public ou aux clients ministériels.

E. **Recommandations sur les mises en oeuvre**

Recommandations pour les organismes centraux

12. Que le gouvernement fédéral adopte de nouveaux principes applicables aux politiques administratives basés sur le maximum d'encouragement, de pouvoir et de responsabilité correspondante pour des cadres de tous les niveaux, et pour que des organismes centraux et des ministères étudient leurs politiques administratives et leurs services communs en fonction de ces principes. Ce procédé assurera que des politiques administratives et des services communs créent un meilleur équilibre entre des exigences administratives d'envergure gouvernementale et le besoin de souplesse administrative et ministérielle.

13. Que le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille avec l'Agence de formation du personnel, le Centre de perfectionnement des cadres et d'autres organisations appropriées, afin élaborer les programmes de formation nécessaires pour mettre en oeuvre les recommandations du présent rapport.

14. Que le Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères élaborent des programmes étendus afin d'assurer que tous les employés sont au courant des politiques nouvelles ou changées, de leur

niveau de pouvoir et des répercussions de ces politiques sur leurs responsabilités.

Recommandations pour les organismes de services communs

15. Que tous les services communs soient étudiés périodiquement dans le cadre d'une série d'évaluations interministérielles de programmes dirigées par le SCT, avec la participation à l'équipe d'étude du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général, des OSC et des ministères clients.

16. Que des OSC étudient toutes leurs opérations de façon régulières pour réviser leur niveau de délégations de pouvoir aux ministères et pour assurer que leur services sont fournis de façon adaptée aux besoins des clients.

Recommandations pour les ministères

17. Que des ministères accordent une priorité élevée à l'établissement d'une orientation compatible vers les communications afin d'appuyer des initiatives d'envergure gouvernementale en matière de communications. Ce procédé assurera que tous les employés du ministère connaissent et comprennent les principes des politiques administratives nouvelles ou modifiées, leur niveau de pouvoir, les moyens d' obtenir de l'aide et les répercussions des changements sur la prestation de programmes ministériels.

18. Que des ministères fournissent ou appuient le formation requise pour assurer que tous les employés sont en mesure de profiter au maximum des pouvoir accrus fournis.

Responsabilité de la mise en oeuvre

19. Afin de mettre en oeuvre ces recommandations, on recommande en outre de préparer un rapport d'évaluation pour le Conseil du Trésor sur une base annuelle, pendant les trois prochaines années.

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA GESTION DES RESSOURCES ET CONTRÔLES BUDGÉTAIRES

SOMMAIRE

Le 7 août 1990

SOMMAIRE

Ce rapport présente les résultats des travaux que le Groupe de travail sur la gestion des ressources a entrepris dans le cadre d'un projet plus vaste, Fonction publique 2000, qui vise à préparer la fonction publique à mieux relever les défis des années à venir.

Le Groupe de travail a procédé à un examen détaillé, non seulement des outils particuliers de contrôle budgétaire mis en oeuvre à l'heure actuelle, mais aussi des aspects plus généraux de la gestion des ressources, notamment les éléments d'actif, les ressources financières et les ressources humaines. Pour s'acquitter de sa tâche, le Groupe de travail a mené des consultations approfondies auprès d'un large éventail de fonctionnaires pour s'assurer que ses recommandations auraient un effet sensible et positif sur l'efficience et l'efficacité de l'exécution des programmes.

Le Groupe de travail a élaboré une philosophie de gestion des ressources ainsi qu'un ensemble de principes de fonctionnement à la lumière desquels toutes les questions de gestion des ressources ont été examinées :

Un système responsable de gestion des ressources répondant aux besoins des ministres et du gouvernement doit :

- **promouvoir une gestion efficace;**
- **obliger les gestionnaires à rendre compte des résultats obtenus; et**
- **reposer sur le principe de la confiance en une fonction publique non partisane, objective et professionnelle au niveau tant des gestionnaires que des employés;**

tout en respectant l'autorité suprême du Parlement en matière de dépenses.

En conformité avec cette philosophie, un bon système de gestion des ressources doit atteindre quatre objectifs :

- favoriser un service de qualité et une exécution efficace des programmes en fonction de buts et d'objectifs clairement établis;
- inciter à une gestion efficace en accordant le plus de souplesse possible dans la gestion des ressources;
- promouvoir une délégation maximale du pouvoir de décision, jusqu'aux plus bas niveaux possibles, avec une structure de responsabilité clairement définie; et
- limiter la réglementation centrale aux cas où elle est nécessaire aux intérêts supérieurs de la fonction publique.

Les recommandations du Groupe de travail, et bien d'autres propositions issues de Fonction publique 2000, donneraient aux gestionnaires plus de pouvoir et de souplesse de décision. Cela s'accompagnerait toutefois de l'obligation pour les gestionnaires de rendre compte de leurs résultats. Le Groupe de travail énonce trois principes à cet égard :

- L'obligation de rendre compte doit être axée sur les résultats. Elle doit être globale et mettre l'accent sur la responsabilité personnelle.

- La réussite du système repose avant tout sur le choix des résultats dont il doit être rendu compte.

- La structure de responsabilité doit être définie le plus clairement possible.

Les ministères sont invités à incorporer des mécanismes de reddition de comptes présentant ces caractéristiques à leurs systèmes de planification, de budgétisation, d'appréciation du rendement et d'information de gestion. Il s'agira dans bien des cas de réaménager les processus déjà en place.

S'appuyant sur cette philosophie et ces principes, le Groupe de travail recommande :

1) **Que le Conseil du Trésor produise un énoncé clair de la philosophie de gestion du gouvernement.**

Cet énoncé devrait reprendre les principes et les objectifs du Cadre de gestion des ressources exposé dans ce rapport.

2) **Que le gouvernement élimine le contrôle des années-personnes et adopte des «budgets de fonctionnement» uniques dont la mise en oeuvre commencerait en 1992-1993, afin de favoriser une utilisation plus productive des ressources et de mettre l'accent sur le coût réel de l'exécution des programmes gouvernementaux.**

Cette recommandation part de la conviction qu'il est possible d'améliorer l'efficience, l'efficacité et le service en donnant aux fonctionnaires la possibilité de choisir la meilleure combinaison de ressources pour exécuter les programmes. Le système actuel de contrôle des années-personnes ne permet pas cette souplesse parce qu'il limite artificiellement une des composantes, la main-d'oeuvre, en restreignant le nombre d'employés, mais sans trop se préoccuper des coûts correspondants.

3) **Que le Conseil du Trésor donne plus de marge de manœuvre aux ministères et à leurs gestionnaires en approuvant le report automatique, à l'exercice suivant, de jusqu'à 2 pour 100 du «budget de fonctionnement» établi dans le Budget des dépenses principal.**

Cette recommandation reflète le point de vue du Groupe de travail selon lequel la rigidité des règles actuelles de péremption fausse la gestion des ressources. Conscient de ce problème, le Conseil du Trésor a déjà pris des mesures pour permettre le report des crédits périmés. Cette recommandation donnerait plus de souplesse à ces dispositions, dont l'utilité s'est révélée limitée.

4) **Que les dépenses continuent d'être orientées selon leur objet et que le seuil d'établissement de crédits distincts soit porté à 250 millions de dollars pour les dépenses en capital et à 100 millions de dollars pour les paiements de transfert dans le cadre d'un programme.**

Cela maintiendrait l'orientation des crédits parlementaires selon leur objet, tout en donnant aux ministères plus de liberté dans l'utilisation des grandes catégories de ressources afin de répondre aux besoins des programmes. Le relèvement des seuils donnerait au Parlement un pouvoir de contrôle par crédit distinct sur les dépenses en capital et les paiements de transfert lorsqu'ils sont suffisamment importants pour avoir en fait un objet propre.

5) **Que le Conseil du Trésor étudie la question de l'annualité du cycle budgétaire en consultation avec le Parlement et le vérificateur général, et examine les options précises de budgétisation pluriannuelle proposées par le Groupe de travail.**

Le Groupe de travail estime que des crédits pluriannuels offriraient la possibilité d'améliorer la gestion des ressources conformément à la philosophie et aux principes établis précédemment. Cependant, des modifications du système actuel pourraient être lourdes de conséquences pour le contrôle parlementaire des dépenses. Aussi estimons-nous que toute proposition de changement devrait être élaborée en consultation avec le Parlement et le vérificateur général.

6) **Que le Conseil du Trésor favorise l'élaboration d'une politique de gestion des éléments d'actif comportant le partage des ressources, ainsi que l'indique le rapport, et que les mesures d'incitation annoncées le 15 décembre 1989 par le président du Conseil du Trésor s'appliquent automatiquement.**

Le Groupe de travail estime que le système de gestion des ressources doit comporter des mesures incitatives favorisant une

bonne gestion. Nous prenons acte des initiatives annoncées récemment par le président du Conseil du Trésor et proposons que leur application devienne automatique.

7) **Que tous les ministères et organismes qui ne l'ont pas déjà fait se dotent d'un système intégré de reddition de comptes mettant l'accent sur la responsabilité personnelle dans l'obtention des résultats, ainsi que l'indique le rapport.**

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL

RÉSUMÉ

Résumé du Rapport du Groupe de travail sur les relations de travail

Généralités

Au milieu de décembre 1989, le Premier ministre a lancé le projet «Fonction publique 2000» en vue de revitaliser la Fonction publique. Le Groupe de travail sur les relations de travail faisait partie de neuf groupes créés à l'époque. Le présent document consiste en un résumé des objectifs, de la méthodologie et des conclusions de ce groupe de travail. Ses recommandations sont présentées sous forme abrégée à l'annexe A. Les lecteurs qui désirent obtenir des explications plus approfondies sur les recommandations peuvent, à l'aide des renvois aux paragraphes, consulter le texte intégral du rapport.

Objectifs

Le Groupe de travail sur les relations de travail s'est inspiré des objectifs et de l'esprit du projet Fonction publique 2000 et, en particulier, du principe selon lequel les relations avec les membres du personnel doivent se fonder sur un souci réel de leur bien-être et de leurs intérêts.

Méthodologie

Au départ, le Groupe de travail a décidé de s'épargner des formalités, préférant recommander des principes et des mesures de portée générale à l'égard du système de négociations collectives. Le Groupe de travail a donc rédigé un «exposé des questions» qui décrit, de façon générale, les négociations collectives de la Fonction publique et les questions les plus importantes que soulève l'étude de ces sujets.

Afin d'obtenir des commentaires, des conseils et des réactions, le Group-e de travail a remis l'exposé des questions aux syndicats, aux spécialistes des relations de travail, à des consultants de l'extérieur et aux établissements qui participent au processus de négociation collective, à d'autres groupes de travail ainsi qu'à tous les sous-ministres. Le Groupe de travail a rencontré un grand nombre de représentants des parties intéressées; il a pris connaissance d'une grande quantité de documents écrits décrivant la perception de nombre d'intervenants de même que les régimes, les problèmes et les faits nouveaux qui caractérisent les relations de travail ailleurs au Canada et dans le monde entier. Les propositions écrites de changements et les présentations orales ne se sont pas limitées à l'exposé des questions initial; elles donnent plutôt un aperçu général de l'état actuel des relations de travail dans la Fonction publique et de ce qui peut être fait en vue d'améliorer la situation.

État des relations de travail

On a informé le Groupe de travail que les relations de travail, et particulièrement, le processus de négociation collective n'étaient pas dans une situation critique ni ne risquaient de s'effondrer. Pourtant, il semble que les relations entre l'employeur et les agents négociateurs se soient détériorées dernièrement, et que le processus soit parfois entravé en raison des règles et des procédures trop rigides. De plus, certains événements ont, au fil des ans, entraîné des déséquilibres du pouvoir dans le système. Parfois, ce déséquilibre favorisait l'employeur; d'autres fois, il empêchait une gestion efficace.

En outre, la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique (LRTFP) qui est aujourd'hui en vigueur semble être par trop normative, rigide et quelque peu paternaliste. Nombreux sont ceux qui pourraient affirmer que cette loi protège à outrance la Fonction publique contre les effets d'une approche plus ouverte envers la négociation collective, une approche qui pourrait ressembler à celle du secteur privé.

Il est certain qu'une amélioration serait souhaitable au sein du Ministère et des instances de négociation collective en ce qui a trait à la participation des cadres au processus de négociation. Les relations de travail laissent à désirer dans les ministères où la consultation est, au mieux, superficielle, et où les fonctionnaires ne sont souvent pas suffisamment préparés ou adéquatement formés pour s'occuper des questions de relations de travail.

Conclusions

Le Groupe de travail croit que son objectif principal devrait consister à dégager les principes et les mesures générales qui assureraient l'équité aux employés, représentés par les unités de négociation, et au public canadien, que nous servons tous, lequel est représenté par le gouvernement.

Nous avons conclu que les meilleurs résultats étaient habituellement obtenus grâce au recours, non pas à des solutions imposées, mais plutôt à des pratiques qui aident les parties à trouver, elles-mêmes, des solutions à leurs divergences d'opinion. L'application judicieuse, au besoin, d'une gamme souple d'outils de négociation peut également faciliter le processus.

Le Groupe de travail reconnaît l'existence de différences de taille entre la Fonction publique et le secteur privé auxquelles il vaut la peine de s'attarder lorsqu'on traite de la législation qui régit les relations de travail. Dans le

secteur public, les syndicats sont moins préoccupés par le fait de savoir si l'employeur est en mesure de payer ou non, et par les répercussions possibles que peuvent avoir des règlements trop généreux sur la santé future de l'entreprise. De plus, le public est celui que ressent avec le plus d'acuité les répercussions des grèves ou des lock-outs dans le secteur public. On se préoccupe avec raison du besoin de préserver des conditions semblables dans la multitude de ministères, ainsi que de maintenir l'unité de la Fonction publique tout en accroissant l'efficacité et l'ampleur des services offerts au public. Cependant, il existe également une iniquité fondamentale : l'employeur jouit du pouvoir législatif nécessaire pour modifier les règles et les résultats des négociations collectives.

Par conséquent, nous croyons que des règlements spécifiques devraient continuer à être en vigueur au sein de la Fonction publique, mais qu'on devrait assouplir substantiellement les prescriptions et les garanties, et qu'on devrait promouvoir un rapport de force équitable plus conforme à l'approche qu'adopte le secteur privé.

Au sein de l'administration de la Fonction publique, nous avons décelé des problèmes attribuables à la centralisation relative des responsabilités liées à la négociation collective. Nous proposons donc une participation accrue de la direction du Ministère à toutes les questions de relations de travail ainsi que l'adoption de mesures plus efficaces qui feront en sorte que les préoccupations liées au fonctionnement pèseront plus lourd dans la balance des négociations collectives. A notre avis, les gestionnaires de la Fonction publique devraient recevoir toutes les informations voulues concernant les nouvelles conventions collectives; ils devraient également recevoir une formation en relations de travail touchant le règlement des griefs et les consultations syndicales-patronales.

Le Groupe de travail a remarqué que l'attribution excessive de personnel aux services dits «essentiels» au moment d'une grève générait une frustration intense chez les agents négociateurs. Afin de rétablir un bon équilibre entre les droits légitimes des employeurs de retirer des services et le besoin de protéger le public contre les conséquences les plus graves des grèves dans des services essentiels, le Groupe de travail recommande que le gouvernement envisage la création d'une commission indépendante et l'élaboration de critères législatifs auxquels la Commission pourrait recourir lorsqu'il s'agit de déterminer quels services doivent être maintenus ainsi que le degré de service qu'on peut légitimement décrire comme étant essentiel.

Le Groupe de travail a également reconnu les problèmes administratifs liés à l'affectation et à l'exclusion de personnes plutôt que des postes, ainsi que le besoin de déterminer ces éléments à un moment autre que durant des négociations collectives. Ainsi, les recommandations ont été faites afin de résoudre les problèmes de synchronisation et d'application.

Nous avons examiné les moyens qui s'offrent à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique lorsqu'il s'agit de réglementer le déroulement des négociations et de parvenir à un accord. Nous avons conclu que la LRTFP et les pratiques courantes semblaient par trop rigides et qu'elles visaient à imposer, dans une certaine mesure du moins, des solutions plutôt qu'à inciter et à aider les parties à parvenir à une entente. A cette fin, nous suggérons qu'on adopte une approche beaucoup plus souple et qu'on y inclue une diversité de solutions de rechange qui pourront favoriser les négociations et être appliquées à la demande des parties ou en vertu d'une décision de la Commission.

Le Groupe de travail a également conclu qu'il y a trop de redressements possibles concernant les plaintes des employés et qu'en principe, on ne devrait pouvoir recourir qu'à un seul processus, savoir le grief, et en dernier recours, à l'arbitrage.

Par conséquent, le Groupe de travail a également proposé que la rétrogradation et le renvoi pour incompétence et inaptitude ne soient plus assujettis à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, et qu'ils puissent faire l'objet de griefs et d'arbitrage, tout comme le congédiement en vertu de la LRTFP.

L'application de schèmes de classification sans possibilité d'accès à un arbitrage impartial est également une source importante de mécontentement chez les employés. Le Groupe de travail conclut qu'il y a de bonnes raisons de veiller à ce que les schèmes de classification continuent d'échapper à la portée des négociations. Toutefois, sous réserve d'un examen de ce qui se fait dans les autres secteurs de la fonction publique pour ce qui est de l'arbitrage en matière de classification, il apparaît raisonnable de permettre aux employés de recourir à la procédure de grief pour ce qui est de soumettre actuelle des groupes professionnels pourront survenir et retarder pendant un certain temps la mise en application des nouvelles mesures touchant l'arbitrage en matière de classification.

Ces recommandations, ainsi que celles qui n'ont pas été résumées plus haut, contribueront, de l'avis du Groupe de travail, à créer un climat de confiance et d'acceptation des responsabilités mutuelles visant à assurer une amélioration des relations de travail, tout en favorisant la création d'un meilleur cadre et d'un meilleur processus de négociation collective.

Annexe A

Résumé des recommandations

On trouvera ci-après un résumé des principales recommandations qui font l'objet d'un exposé plus détaillé dans la partie principale du rapport à partir de l'alinéa indiqué entre parenthèses.

a) Structure des unités de négociation (alinéa 24) :

(i) Le Groupe de travail réaffirme le droit des employés de s'associer dans leurs meilleurs intérêts s'il devait y avoir des modifications importantes aux catégories professionnelles et à la structure de classification à la suite de FP 2000.
(ii) Il devrait y avoir une période de transition qui serait suivie de la détermination des unités de négociation appropriées et de l'accréditation des agents de négociation par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (CRTFP).

b) Droit de grève (alinéa 27) :

(i) Le Groupe de travail réaffirme le droit fondamental à la grève, mais recommande des mesures pour protéger la population dans le cas des services publics considérés comme essentiels.
(ii) Le Groupe de travail propose que soient établis des critères pour définir les services essentiels et qu'un organisme soit institué pour administrer ces critères et déterminer le nombre d'employés désignés pour exercer les tâches essentielles.
(iii) La désignation devrait avoir lieu entre les rondes de négociation et devrait s'appliquer aux postes et non aux personnes, et rester en vigueur jusqu'à ce que les fonctions changent.

c) Règlement des différends (alinéa 31) :

(i) Le Groupe de travail estime que l'objectif prépondérant du processus de règlement des différends doit être d'aider les parties à régler entre elles les différends.
(ii) Les agents de négociation devraient opter pour l'arbitrage obligatoire ou la conciliation et la grève au début des négociations, mais les parties et la CRTFP devraient avoir la possibilité d'avoir recours à un éventail plus vaste de modalités au moment opportun pour faciliter le processus de négociation.
(iii) Le cadre de l'arbitrage devrait être aussi étendu que celui de la négociation.
(iv) La CRTFP ne devrait imposer d'arbitre ou de conseils d'arbitrage particuliers que lorsque les parties ne peuvent s'entendre sur une ou des personnes.
(v) La CRTFP devrait avoir les pouvoirs suivants :

a) Fournir sur demande des services de médiation, de conciliation ou de recherche des faits, ou imposer ces services lorsque les négociations échouent.

b) Offrir des services d'arbitrage seulement s'il est évident que d'autres méthodes sont inutiles et que les négociations sont dans une impasse.

c) Fournir des services d'arbitrage, y compris l'arbitrage des propositions finales, à la demande des deux parties lorsque la voie de la conciliation et de la grève a été retenue, et lorsqu'il semble que les autres méthodes n'aboutiront pas à un accord.

d) Sanctions en cas de grève illégale (alinéa 42) :

Rendre les sanctions équivalentes à celles prévues dans le Code canadien du travail.

e) Vote de grève (alinéa 44) :

Il doit y avoir un scrutin obligatoire et secret. Toutefois, la CRTFP doit faire enquête et rendre une décision lorsque des employés se plaignent d'irrégularités.

f) Devoir de représentation équitable (alinéa 45) :

La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique (LRTFP) devrait imposer aux syndicats l'obligation de représenter équitablement les employés, comme il est prévu dans le Code canadien du travail.

g) Griefs et arbitrage (alinéa 46) :

(i) Comte tenu de l'examen de ce qui a pu être observé dans les autres secteurs de la fonction publique, la procédure de règlement des griefs et d'arbitrage devrait pouvoir s'appliquer au plan de classification de l'employeur. Si des modifications importantes se produisent en ce qui concerne le groupe professionnel et la structure de classification actuels, cette recommandation devrait être appliquée à la suite d'une période préparatoire appropriée.
(ii) Il faudrait regrouper les dispositions concernant les recours. Il faudrait notamment que la procédure de règlement des griefs et d'arbitrage puisse s'appliquer au renvoi pour incompétence et incapacité et à la rétrogradation, tout comme au congédiement pour motifs disciplinaires.
(iii) Les politiques approuvées par le Conseil national mixte (CNM) ne devraient pouvoir faire l'objet de griefs que par l'entremise de la procédure habituelle de règlement des griefs dont la dernière étape est l'arbitrage par la CRTFP.
(iv) Les services de médiation demandés conjointement par les parties devraient être fournis par la CRTFP avant l'arbitrage.

h) Griefs collectifs (alinéa 52) :

La CRTFP devrait être autorisée à entendre un grief (ou un nombre représentatif) à la demande de l'une ou l'autre partie plutôt qu'un grand nombre de griefs semblables. La décision prise s'appliquerait à tous.

i) Révision des décisions arbitrales (alinéa 53) :

La CRTFP devrait être autorisée à réviser les décisions arbitrales, afin qu'elles soient cohérentes et équitables.

j) Exclusions (alinéa 56) :

(i) Les postes, et non les personnes, devraient être exclus.
(ii) Devraient être principalement exclus les postes comportant d'importantes tâches liées à la gestion.
(iii) Le nombre d'exclusions visant des postes comportant des fonctions «confidentielles» est excessif et devrait être considérablement réduit.
Le Groupe de travail recommande la révision de l'exclusion d'employés préposés à des fonctions «confidentielles», sauf dans le cas des postes concernant la gestion des relations de travail.
(iv) Les exclusions devraient être considérées en vigueur au moment où elles sont proposées jusqu'à ce que la CRTFP rende une décision contraire.

k) Conseil national mixte (CNM) (alinéa 59) :

Le Groupe de travail reconnaît le rôle consultatif important joué par le CNM en matière d'élaboration des politiques et souhaite l'accroître, mais recommande que les griefs concernant les politiques du CNM suivent la procédure prévue à l'échelle du ministère et de la CRTFP.

l) Avis de négociation (alinéa 62) :

La période d'avis de négociation devrait être prolongée de 60 à 90 jours.

m) Rôle du ministère dans la négociation collective (alinéa 63) :

(i) Le rôle du ministère dans la négociation devrait être accru surtout pour ce qui est de l'élaboration des positions de l'employeur à l'égard des négociations ainsi que pour ce qui est des négociations qui suivront.
(ii) Le gouvernement devrait envisager sérieusement la négociation à deux paliers.
(iii) Il devrait incomber aux ministères de régler la plupart des griefs en arbitrage, sauf ceux qui ont des répercussions sur l'ensemble de la Fonction publique.

n) Commission des relations de travail dans la Fonction publique (CRTFP) (alinéa 66) :

Les agents de négociation devraient être consultés pour la nomination du président, du vice-président et des présidents suppléants de la CRTFP.

o) Formation des cadres (alinéa 69) :

(i) Les cadres devraient recevoir une bonne formation théorique en matière de relations de travail.
(ii) L'employeur devrait mettre à la disposition des cadres des interprétations complètes des nouvelles conventions collectives, et leur donner la formation nécessaire.

p) Consultation (alinéa 70) :

Il faudrait améliorer la consultation à l'échelle des ministères et de l'ensemble de la Fonction publique en élargissant l'étendue de la consultation et en veillant à ce qu'elle se produise au début du processus d'élaboration des politiques. Les cadres supérieurs devraient se montrer disposés à la consultation.

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le 1er juillet 1990

SOMMAIRE ÉXÉCUTIF

Introduction

> Pourquoi avons-nous besoin d'organisations adaptatives? Parce que nous ne pouvons prédire l'avenir.

Comme pour de nombreuses entreprises privées, les organisations publiques doivent s'adapter si elles veulent maintenir leur pertinence. Même si la tradition veut que les bureaucraties soient caractérisées par l'inertie, on prend de plus en plus conscience partout dans le monde que ces organisations doivent changer par choix stratégique plutôt que par simple réaction à leur milieu. Après tout, le terme « adaptatif » n'évoque pas simplement un accomodement passif, mais plutôt la tentative de modifier le milieu et d'influencer en profondeur les événements. L'adaptativité est synonyme d'efficacité et constitue une caractéristique essentielle des organisations prospères.

Par exemple, les institutions publiques doivent se départir de leurs répertoires programmés à l'avance pour acquérir une capacité d'agir résolument, elles doivent transformer leur orientation ministérielle en une orientation entrepreneuriale et adopter des solutions dictées moins par le pouvoir que par les tâches à accomplir. Elles doivent chercher à développer davantage le sens de la décision (plutôt que le sens de l'analyse) pour trouver des solutions rapides et innovatrices susceptibles de mieux répondre aux besoins du public et ses diverses composantes tout en demeurant l'objet d'un examen minutieux et ininterrompu.

La partie 1 du Rapport du groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre résume en peu de mots les qualités d'une organisation adaptive. La partie 3, qui est à compléter, concentrera sur les façons dont les dirigeants ministériels peuvent atteindre ces qualités. Les neuf dixièmes de ce qui doit être fait relèvent du domaine des pratiques de gestion plutôt que des échecs du système, et s'appliquent par conséquent au niveau des ministères et des organismes. Les contraintes législatives ou celles de l'administration centrale ne sont généralement pas importantes et, le cas échéant, d'autres groupes de travail s'en occupent d'habitude. Néanmoins, il conviendrait de considérer la possibilité d'apporter quelques changements résiduels au système dans son ensemble afin de favoriser l'adaptivité. La partie 2 du Rapport traite de ces changements et les plus significatifs sont comme suit.

Recrutement

(1) Dans le marché du travail des années 1990 et après, recruter et retenir des agents débutants sortant des universités sera notre seul enjeu majeur. **Nous recommandons que la CFP s'assure le concours des dirigeants ministériels et des modèles dans une campagne dynamique et à long terme visant à faire produire par les universités canadiennes un flot continu de candidats hautement adaptatifs.**

(2) **La CFP doit développer des méthodes d'évaluation de l'adaptativité personnelle.**

(3) Le recrutement hardi signifie se présenter tôt sur les campus et pouvoir très tôt faire des offres d'emploi précises. **Nous recommandons la mise sur pied de pools spéciaux offrant des possibilités de perfectionnement accélérées pour les nouveaux groupes de l'Administration et de l'analyse** en remplacement du groupe AT qui a disparu et pour étendre les programmes ES actuels.

(4) Jusqu'à ce que la méthode des dépenses courantes soit mise en oeuvre, les pools devraient être constitués d'années-personnes provenant pour moitié des ministères et pour moitié des organismes centraux. Dès que **la méthode des dépenses courantes aura été mise en oeuvre, les pools devraient être constitués uniquement sur la base des engagements globaux des ministères en matière de recrutement.**

(5) Les organisations qui ont du ressort, autodicdactes regroupent une diversité d'expérience et d'antécédents. C'est le besoin d'adaptivité autant que la nécessité d'une Fonction publique représentative dans une société démocratique qui est le moteur de l'équité en matière d'emploi. Par conséquent, un accent spécial doit être mis sur la surreprésentation des femmes, des autochtones, des minorités visibles et des handicapés dans les groupes de l'Administration et de l'analyse offrant des possibilités de perfectionnement. **En tant que gestionnaire des pools, le SCT doit veiller à ce que leur composition contribue de façon substantielle à la représentativité de la Fonction publique dans l'avenir.**

(6) **Les comités de sélection chargés du recrutement, de la promotion et du perfectionnement doivent être composés de femmes, d'hommes et de membres de groupes minoritaires.**

Les occasions

(7) **Il est recommandé que soit établi au sein de la Commission de la Fonction publique un service d'orientation professionnelle pleinement professionnel; ce service :**

a) **identifiera à l'intention des gestionnaires des candidats qualifiés pour des concours donnés et des postes offrant des possibilités de perfectionnement;**

b) **aidera les individus à établir des objectifs professionnels réalistes et à établir un plan personnel de perfectionnement;**

c) **sera à la disposition de tous les fonctionnaires, la priorité étant accordée aux groupes visés par les programmes de promotion sociale à l'échelon de débutant et aux postes d'entrée dans la catégorie de gestion.**

(8) **Nous recommandons que le CCG établisse, sur une base expérimentale, un inventaire des cadres — pas seulement féminins — qui désirent consacrer une heure ou deux par semaine à conseiller les professionnelles.**

(9) **Nous recommandons que chaque employé comptant au moins sept ans d'expérience ait la possibilité d'être évalué une fois, à la discrétion de l'employé, par le Service d'évaluation des employés. Les services d'évaluation doivent être choisis non parce qu'ils relèvent du secteur public ou du secteur privé, mais en fonction de l'efficacité avec laquelle ils donnent suite à l'adaptativité dans un programme général de bonne réputation.**

(10) **La distinction actuelle entre la formation et le perfectionnement doit être reduite de manière que l'employeur assume une plus grande partie du coût total du perfectionnement.**

(11) L'accès aux possibilités de perfectionnement est la pierre angulaire de l'équité en matière d'emploi, ce qui veut dire que **l'accès préférentiel doit être accordé sur la base de l'adaptativité de l'employé ainsi que sur la valeur qu'en tirera la Fonction publique** dans l'avenir par opposition à l'expérience de travail précise.

Le pouvoir

(12) Rien n'agace plus les employés sur le terrain que le temps et la paperasse nécessaires pour avoir accès aux outils. **Le MAS devrait avoir pour mandat d'adopter un système complètement libre de la paperasse pour les achats ordinaires de manière à ce que tout agent compétent dans un ministère puisse puiser électroniquement dans les stocks et les offres permanentes à des taux de frais de service considérablement moindres.**

(13) **Il ne faudrait pas avoir un système généralisé de déstratification ou de renonciation aux services de nombre d'employés actuellement dans la catégorie SM-EX.** C'est une mesure très coûteuse, qui tend à encourager les mauvaises personnes à partir, qui ignore les réalités très différentes de chacun des ministères et qui, compte tenu de l'expérience passée, ne permettrait pas d'avoir une main-d'oeuvre représentative par la suite.
(14) Plutôt, **la déstratification devrait être considérée comme une conséquence de la décentralisation et du pouvoir**. Elle doit se faire au niveau du ministère ou de la direction générale. Elle ne devrait pas constituer la priorité la plus urgente en 1991 et en 1992, parce que digérer toutes les autres réformes de la FP 2000 devrait avoir préséance. Pour les cadres supérieurs qui s'apprêtent à décentraliser, l'action clé sera de saisir et de réaffecter les nouveaux excédentaires avant qu'ils n'inventent de nouvelles tâches affairées plus nuisibles.

Les mesures d'encouragement

(15) **Les employés à temps partiel pour des durées indéterminées devraient avoir la possibilité de contribuer à un fonds de pension et accumuler des années de service proportionnellement à leur temps au travail.**

(16) **Les employés devraient avoir la possibilité de terminer progressivement leur carrière sans être pénalisés en matière de pension.**

(17) À l'occasion, un employé très estimé accumule l'âge et le service nécessaires pour faire en sorte que sa présence continue dans la Fonction publique ne soit véritablement qu'une question d'amour. Pour contourner l'incitation financière des départs innoportuns, **nous recommandons qu'à la discrétion de l'employeur, ou bien a) le droit au salaire des six meilleures années, jusqu'à concurrence de 70 % soit porté à 80 %, l'employé continuant à cotiser au régime comme avant, ou bien b) que l'employeur ait la discrétion d'offrir un régime contributif séparé.**

(18) Dans un système de dépenses courantes et de primes de rendement, les négociations collectives doivent mieux tenir compte des circonstances particulières de chaque ministère de manière que les employés puissent bénéficier directement des avantages que l'ensemble de la collectivité tire de l'augmentation de la productivité. **Le processus de négociation collective doit permettre la négociation de conventions complémentaires entre les rondes importantes de négociations pour couvrir des régimes particuliers de productivité.**

(19) **Nous recommandons que la politique sur les primes d'encouragement incorporée dans le Régime des primes d'encouragement du Conseil du trésor (Chapitre 365 du Manuel de la politique administrative) soit révisée pour accorder aux administrateurs généraux le pouvoir discrétionnaire d'établir des programmes de reconnaissance et de primes d'encouragement bien conçus pour leur ministère. Les**

limitations opérationnelles et les critères d'attribution actuellement prévus par la Politique des primes d'encouragement doivent être éliminés.

Ressources

(20) **Lorsque la redistribution de points selon le système Hay à l'occasion d'une décentralisation augmente le nombre de postes de cadre, le SCT doit être disposé à rajuster l'effectif.**

(21) **Plus généralement, le nombre de cadres doit automatiquement être rajusté pour correspondre au nombre de postes classifiés à ce niveau, en tenant compte de la flexibilité normale.**

Évaluations

(22) **Les rôles et les attentes raisonnables des deux parties dans le processus d'évaluation du rendement doivent être clarifiés au cours des programmes d'orientation à l'intention de nouveaux employés.**

(23) **Pour l'ensemble des cadres, en commençant avec les sous-ministres, les opinions des subordonnés sur la qualité du leadership dont ils ont fait preuve au cours de la période d'évaluation doit être prise en considération par les responsables de l'évaluation.**

Que faire avec les mauvais employés?

(24) **L'article 31 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* doit être supprimé et tous les motifs de licenciement, à l'exception du renvoi en cours de probation et de l'ingérence politique, qui doivent demeurer sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, doivent être régis par la *Loi sur la gestion des finances publiques*.**

(25) **Dans le cas des licenciements régis par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, il doit y avoir une seule procédure de redressement sous le régime de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.** Cette procédure ne devrait pas porter atteinte aux droits garantis par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

(26) **Il existe un conflit entre la *LEFP*, qui accorde à la CFP le pouvoir exclusif en matière de nomination, et la *LRTFP*, qui accorde à un arbitre le pouvoir de réintégrer — c'est-à-dire d'effectuer également des nominations. Ce conflit doit être résolu en**

faveur de l'arbitre. L'arbitre qui estime que la réintégration s'impose, doit avoir le pouvoir soit de prononcer la réintégration au poste original, soit d'accorder la priorité pour la nomination à un poste équivalent.

(27) **Les sous-ministres doivent avoir le pouvoir de négocier des règlements monétaires afin d'éviter un licenciement formel et les procédures de redressement.**

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉNUMÉRATION ET LES AVANTAGES SOCIAUX

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Juillet 1990

1. MANDAT

Le Groupe de travail Fonction publique 2000 sur la rémunération et les avantages sociaux a pour mandat d'établir un ensemble de principes visant à orienter l'élaboration d'un système moderne de rémunération, d'avantages sociaux et de récompense pour la fonction publique fédérale.

2. CONTEXTE

Les grands changements dans la démographie, les nouveaux besoins et nouvelles valeurs des employés, et les pressions concurrentielles, économiques, technologiques et législatives continuellement exercées sur les employeurs ont incité à réexaminer les contrats et les rapports traditionnels entre employeurs et employés. Les employeurs modernes du secteur privé examinent actuellement leurs régimes de rémunération et d'avantages sociaux pour réduire les coûts et s'assurer qu'ils sont des "employeurs concurrentiels", c'est-à-dire des employeurs pouvant rivaliser entre eux pour obtenir les meilleurs employés tout en maintenant un avantage competitif dans une économie globale hautement concurrentielle.

Le gouvernement fédéral, en tant qu'employeur, n'a pas été à l'abri de ces pressions. Il vit aussi dans une période de changement fondamental et rapide; il doit également examiner ses méthodes de gestion et sa structure organisationnelle pour pouvoir maintenir et améliorer son efficacité. L'initiative Fonction publique 2000 reconnaît cette réalité et incite :

- à réévaluer la gestion traditionnelle des ressources humaines,
- à repenser au rôle stratégique de la rémunération et des avantages, et
- à jeter un regard neuf sur des moyens nouveaux et createurs de récompenser et de rétribuer les employés.

C'est dans ces limites que le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux s'est attaqué à la question.

3. CONCLUSIONS

L'approche *actuelle* de la fonction publique concernant la rémunération et les avantages sociaux est très uniforme, centralisée et contrôlée de façon rigoureuse. Une telle approche :

- a tendance à traiter tous les employés (exceptionnels et médiocres) de la même façon, elle ne peut donc être utilisée *d'une manière stratégique quelconque comme outil de gestion* pour influencer l'efficacité de la fonction publique. Elle fait peu pour reconnaître ou récompenser les efforts exceptionnels, les initiatives ou les réalisations, et n'a pas de moyens de dissuasion contre un piètre rendement;

- n'est pas assez souple pour permettre à chacun des employés de choisir des avantages qui conviennent mieux à ses besoins particuliers; et

- n'est pas conçue de façon à répondre aux besoins, aux valeurs et aux objectifs particuliers du ministère. Par exemple, elle n'a pas la *souplesse* nécessaire pour permettre de faire face, de façon appropriée, aux difficultés dans les domaines comme le recrutement et la conservation des spécialistes, les marchés spéciaux (certains endroits), le redéploiement géographique et l'intérêt changeant des employés à l'égard des avantages.

Par conséquent, l'approche actuelle de la fonction publique en matière de rémunération et d'avantages sociaux n'incite pas les employés ou les gestionnaires à s'identifier aux buts, objectifs et valeurs d'un ministère ou du gouvernement.

Le Groupe de travail est d'avis que la fonction publique ***moderne*** devrait avoir une approche souple et complète de rémunération de base, d'avantages sociaux et de récompenses fondées sur le rendement. Cette approche devrait être *gérée de façon stratégique* afin de fournir :

- à chaque employé ou groupe d'employés de la reconnaisance et des récompenses pour sa contribution ou ses efforts spéciaux, et de lui permettre de choisir son régime d'avantages.

- à <u>la direction ministérielle</u> des moyens stratégiques visant à améliorer les niveaux de rendement des employés et, par conséquent, l'efficacité de la fonction publique.

- aux <u>organismes</u> la souplesse nécessaire pour faire face aux difficultés dans les domaines comme le recrutement et la conservation de spécialistes et le redéploiement géographique.

Dans l'ensemble, un système *moderne* de rémunération et d'avantages sociaux à la fonction publique fournirait un outil de gestion stratégique qui pourrait attirer les candidats les mieux qualifiés, motiver les employés à atteindre leur pleine capacité, et retenir les employés compétents.

4. RECOMMANDATIONS

Le ***défi*** pour la fonction publique fédérale dans les années 1990 consistera à établir des régimes de rémunération qui assureront l'efficacité opérationnelle et répondront aux besoins divergents de la main-d'oeuvre. Pour remplir cette tâche et relever le défi, la fonction publique aura besoin de choisir la rémunération dans toute une gamme de régimes de paie, d'avantages, de primes, de stimulants et de programmes de récompenses et de rétributions ainsi que de planifier et de gérer cette rémunération de façon stratégique.

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande donc que la contribution apportée par des régimes de rémunération et d'avantages sociaux au règlement fructueux de la ***question des ressources humaines*** repose dans :

> **l'adoption d'une "approche stratégique de gestion des récompenses" visant à motiver les employés à atteindre leur pleine capacité et un niveau élevé de rendement en leur fournissant des primes et des récompenses liées au rendement.**

Le rapport du Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande également des principes et des objectifs pour l'"approche stratégique de gestion des récompenses" et propose un "régime de récompenses" complet comprenant trois éléments :

- rémunération fondamentale (rémunération de base et avantages sociaux),
- avantages souples, et
- primes et récompenses:
- primes d'encouragement et de reconnaissance,
- récompenses selon la productivité, représentant un partage des gains, et
- récompenses fondées sur le rendement.

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande également

- des changements et améliorations dans l'organisme pour régler les questions :
- d'équilibre entre la vie au travail et les responsabilités familiales,
- de mobilité,
- de souplesse ministérielle pour répondre aux questions de recrutement et de conservation de spécialistes,
- de crédits de congés de maladie,
- d'indemnités de cessation d'emploi, et
- des changements législatifs à la Loi sur la pension de la fonction publique visant l'emploi à temps partiel et les congés non payés.

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE SYSTÈME DE CLASSIFICATION ET LA STRUCTURE DES GROUPES PROFESSIONNELS

SOMMAIRE

Le 20 juillet 1990

SOMMAIRE DU RAPPORT

Le mandat du Groupe de travail sur le système de classification et la structure des groupes professionnels était de réexaminer l'organisation et l'administration de l'actuel système de classification, en fonction des valeurs et des objectifs présidant au renouvellement de la fonction publique.

Dans son rapport préliminaire du 31 janvier 1990, le Groupe de travail a conclu qu'il était nécessaire de réformer le système, d'une manière pratique et raisonnable, et de réduire de façon significative le nombre de groupes et de niveaux professionnels. Le Groupe de travail a remis en question l'utilité de certaines catégories professionnelles dans le système de classification. Il a conclu que le processus décisionnel en matière de classification, y compris les plans d'évaluation des postes et les descriptions de poste, devait àtre considérablement simplifié.

L'administration du système de classification est coûteuse et exige beaucoup de temps, sans compter qu'elle nécessite une quantité invraisemblable de données, de documents et d'informations pour la prise de décisions. En 1989-1990, on a dû prendre environ 202 446 mesures de classification pour environ 320 000 postes. Une analyse récente révèle que le niveau de mesures de classification se situe normalement autour de 40% à 50% du nombre total de postes dans la fonction publique. Les activités de classification entreprises par les ministères en raison des nombreuses réorganisations et révisions de postes, de màme que les politiques du Conseil du Trésor relatives aux révisions régulières, aux modifications à la norme de classification et aux mesures de classification des ministères produisent quelque 150 000 mesures de classification par année.

Dans la refonte du système de classification, de nouveaux objectifs doivent àtre fixés pour répondre aux exigences du milieu de travail des années 90.

L'objectif fondamental du nouveau système est de créer un milieu de travail axé sur le service au public, l'excellence de la gestion, ainsi que l'efficience, l'efficacité et l'équité de la gestion des programmes.

Le nouveau système doit àtre considérablement plus facile à gérer, moins lourd, facile à expliquer et facile à comprendre pour les spécialistes en ressources humaines, les gestionnaires, les employés et les syndicats.

Le nouveau système doit faciliter le redéploiement rapide des effectifs à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement et s'adapter facilement au changement, qu'il soit technologique, social, économique ou structurel. Il doit enfin permettre le partage des responsabilités, de l'obligation de rendre compte et de l'autorité entre les niveaux, les bureaux régionaux et l'administration centrale d'une part, et entre le personnel et les groupes organiques d'autre part.

Le nouveau système doit favoriser l'avancement et l'enrichissement professionnels.

Il ne doit donner lieu à aucune discrimination systématique fondée sur le sexe.

Le nouveau système doit pouvoir suivre les tendances de la rémunération dans le secteur privé.

Le système doit mesurer la valeur relative des postes tout en tenant compte de la diversité des fonctions au sein de la fonction publique.

Le nouveau système doit favoriser une communication intense entre employés et surveillants et faciliter la prise de décision et le partage des responsabilités au niveau de travail.

Il doit se prêter à la délégation de pouvoirs aux gestionnaires de première ligne, dans un climat de confiance que devront entretenir les organismes centraux et les hauts fonctionnaires.

Ces valeurs et objectifs mèneront à l'établissement d'un système de classification susceptible d'attirer et de conserver des fonctionnaires de haut calibre, qui obtiendront une rémunération adéquate et dont la carrière suivra une progression logique. Le système sera donc beaucoup plus simple, administré largement par les gestionnaires et se prêtera à l'informatisation. Ces valeurs et objectifs inciteront à l'innovation dans l'organisation du travail, d'où une réduction du nombre de niveaux de gestion et un accroissement des pouvoirs et responsabilités délégués aux employés de première ligne.

Le Groupe de travail croit que la nouvelle structure doit réunir les groupes et les sous-groupes en des classes plus générales d'emplois apparentés, à l'échelle de la fonction publique ou d'un seul ministère. Par ailleurs, il faut éviter d'appliquer aveuglément cette notion d'emplois apparentés et reconnaître que certains groupes ont développé des éléments communs au cours des années, que d'autres exigent une accréditation professionnelle, tandis que d'autres encore sont très influencés par la rémunération accordée dans le secteur privé. La recherche d'un équilibre entre ces deux réalités aidera grandement à établir la parité salariale et la valeur comparative des postes. Une autre grande préoccupation du Groupe de travail était de créer, à l'intérieur des nouveaux groupes, des niveaux qui se démarquent nettement les uns des autres, où une réduction substantielle de leur nombre qui, conjuguée à celle du nombre de groupes et de sous-groupes, simplifiera grandement le système et le rendra plus transparent et plus souple.

On ne peut tirer un trait sur l'expérience des vingt dernières années, menée sous l'égide de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, qui a suscité la création d'unités de négociation conformes aux intérêts communs et aux besoins particuliers de certains groupes. Le Groupe de travail a cherché à répondre à ces besoins dans la mesure où cela n'entrait pas en contradiction avec ses objectifs, notamment en conservant certains groupes tels quels ou en prévoyant la constitution de sous-groupes qui pourraient former des unités de négociation distinctes en vertu du nouveau système de classification.

Le système devrait répondre aux exigences de la législation sur les droits de la personne qui a entériné le principe du salaire égal pour un travail d'égale valeur. En vertu de ce principe, les groupes professionnels à prédominance masculine et ceux à prédominance féminine dans un même établissement doivent bénificier d'un traitement égal si le travail est équivalent, bien que de nature différente. La rémunération devra donc se fonder largement sur la valeur relative des postes. Le Groupe de travail croit que ses recommandations visant la fusion des groupes et la réduction du nombre de niveaux aideront grandement à résoudre le problème lié à l'inégalité salariale, car le système de classification actuel ne laisse aucune place à la parité salariale. En raison du nombre de normes et de plans de classification, il est impossible de faire des comparaisons entre différents groupes, étape nécessaire au calcul de la parité salariale. Il faut pour cela un plan de classification commun.

La solution consiste donc à établir un nouveau plan de cotation qui tiendrait compte de la parité salariale et qui poserait la valeur relative des postes comme principe fondamental de rémunération dans la fonction publique.

Pour chacun des nouveaux groupes professionnels, quatre facteurs seront pris en considération dans le plan de cotation afin de respecter les exigences de la Loi sur les droits de la personne. Pour chaque facteur, l'échelle et les critères de cotation seront structurés de façon à mesurer les caractéristiques propres du groupe. Les échelles de cotation et leurs descriptions pourront alors varier d'un groupe à l'autre.

Le renouvellement de la fonction publique nous offre l'occasion de simplifier et d'améliorer les systèmes de gestion du personnel en les adaptant à la gestion des ressources humaines des années 90. La réduction du nombre de groupes et de niveaux rendra la gestion plus efficace et plus efficiente, au bénéfice des gestionnaires et des employés, commandera une redéfinition des tâches, reconnaîtra la polyvalence, favorisera l'avancement professionnel, motivera l'effectif en accordant plus de responsabilités et de pouvoirs aux employés de première ligne, et intensifiera les communications entre les gestionnaires et les employés de première ligne. Nous canaliserons nos énergies vers le travail utile plutôt que de finasser avec le système.

RECOMMANDATIONS

Le Groupe de travail recommande les mesures suivantes:

1. Abolir les 6 catégories professionnelles existantes.
2. Créer 23 groupes professionnels et 8 sous-groupes professionnels en fusionnant les 72 groupes et 106 sous-groupes actuels comme suit:

NOUVEAUX GROUPES PROPOSÉS

NOUVEAU GROUPE	SOUS-GROUPES	NOMBRE DE NIVEAUX	GROUPES ACTUELS
DIRECTION		3	Gestion supérieure Groupe de la direction
ADMINISTRATION		6	Services administratifs Gestion des finances Gestion du personnel Services d'information Administration des programmes Organisation et méthodes Achat et approvisionnement Programmes de bien-être social Commis aux écritures et aux règlements Secrétariat, sténographie et dactylographie Communications Traitement mécanique des données Mécanographie Soutien des sciences sociales Bibliothéconomie

OPÉRATIONNEL	Pompiers Gens de métier Opérationnels Gardiens de phare Réparation de navires Equipages de navires	7	Pompiers Manoeuvres et hommes de métier Services divers Services hospitaliers Chauffage et force motrice Gardiens de phare Réparation de navires Équipages de navires
TECHNIQUE		5	Dessins et illustrations Soutien technologique et scientifique Techniciens divers Photographie Inspection technique Inspection des produits primaires Radiotélégraphie
SERVICES CORRECTIONNELS		2	Aucun changement
INFORMATIQUE		5	Aucun changement
SCIENCES		5	Sciences physiques Chimie Sciences biologiques Sciences forestières Météorologie Réglementation scientifique Agriculture
VÉRIFICATION		5	Aucun changement
SCIENCES SOCIALES		5	Économie, sociologie et statistique Mathématiques Actuariat Soutien des sciences sociales
OFFICIERS DE NAVIRE		5	Officiers de navire

ARCHITECTURE ET GÉNIE		5	Architecture et urbanisme Génie et arpentage
RECHERCHE		5	Recherche scientifique Service scientifique de la Défense Recherche historique
ÉLECTRONIQUE		5	Aucun changement
SÉCURITÉ AÉRIENNE		5	Contrôle de la circulation aérienne Radiotélégraphie
SERVICES DE SANTÉ	Art dentaire Médecine	5	Sciences domestiques Sciences infirmières Pharmacie Ergothérapie et physiothérapie Psychologie Art dentaire Médecine Service social
ENSEIGNEMENT		5	Enseignement Enseignement universitaire Soutien de l'enseignement
COMMERCE		4	Aucun changement
SERVICE EXTÉRIEUR		4	Groupe FS plus postes SM et EX non gestionnaires aux Affaires extérieures
TRADUCTION		5	Aucun changement
SERVICES D'IMPRIMERIE			Aucun changement
DROIT		3	Aucun changement
MÉDECINE VÉTÉRINAIRE		5	Aucun changement
NAVIGATION AÉRIENNE		5	Aucun changement

3. a) Un plan de cotation commun s'appliquera à tous les groupes professionnels, sauf aux groupes de la direction, de la recherche, du droit, du service extérieur et des services d'imprimerie. Le plan sera fondé sur les principes d'équité salariale prévus dans la Loi canadienne sur les droits de la personne.

b) Le plan de cotation comprend 4 facteurs.

c) Toutes les descriptions de poste devront être présentées sur 3 pages.

d) Le plan de cotation sera informatisé dans la mesure du possible.

4. La Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP) sera modifiée de façon que la détermination d'une "unité de négociation" corresponde à la définition d'un groupe ou sous-groupe professionnel.

5. La LRTFP continuera d'exclure les gestionnaires de la négociation collective.

6. La transposition à la nouvelle structure se fera selon les principes suivants:

a) tous les employés dont la rémunération actuelle est supérieure au niveau maximal de la nouvelle échelle de traitement bénificieront d'une protection salariale;

b) les employés qui n'auront pas atteint le maximum de leur ancienne échelle de traitement conserveront cette échelle jusqu'à ce qu'ils aient atteint le maximum prévu;

c) les employés qui auront atteint le maximum de leur échelle seront placés dans une nouvelle échelle où leur traitement sera égal à leur traitement actuel (le maximum de l'ancienne échelle) ou se situera au plus proche échelon supérieur dans la nouvelle échelle.

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DOTATION

SOMMAIRE

le 10 août 1990

Sommaire du rapport

Le groupe de travail sur la dotation avait pour objectif de déterminer de quelle façon le système de dotation pourrait être rendu plus conforme au portrait de la fonction publique tracé dans le discours prononcé par le Premier ministre lors de l'annonce officielle du projet FP 2000. L'approche choisie était axée sur la consultation. Le groupe de travail a rencontré des employés et gestionnaires de tous les niveaux dans l'ensemble de la fonction publique ainsi que des spécialistes de la dotation pour circonscrire les lacunes de l'actuel système de dotation et déterminer les améliorations à y apporter. Les syndicats ont également été invités à des rencontres informelles avec les membres du groupe de travail pour exprimer leurs doléances à l'égard du système actuel et faire part de leurs réactions face à l'énoncé de principes qui servirait de base pour les recommandations du groupe de travail.

L'ensemble du système de dotation a d'abord été passé en revue. Cette étude globale a permis de constater le manque de soutien à l'égard du système actuel. Les gestionnaires ne considèrent pas que ce dernier leur appartient véritablement et semblent, en règle générale, mal comprendre sa raison d'être. Les employés mettent son équité en doute. Même si ce manque de soutien résulte en partie de certaines lacunes dans les diverses composantes du système, il s'explique toutefois bien davantage par les valeurs véchiculeés par la culture administrative dans laquelle s'insère ce système: une culture qui repose beaucoup trop sur les réglementations que sur le bons sens et le jugement; une culture où les gestionnaires dépendent d'un trop grand nombre de

spécialistes pour interpréter la réglementation, ce qui réduit considérablement leur sens de responsabilité immédiate à l'égard du processus de dotation.

Divers facteurs ont contribué à la lourdeur du système en place: les procédures administratives prescrites par la législation en vigueur; les tentatives antérieures visant à améliorer le système en formulant diverses lignes directrices pour guider les fonctionnaires dans les situations où certains objectifs en matière de gestion des ressources humaines étaient en conflit; la sélection et la formation des spécialistes de la dotation les quelles ont renforcé la tendance du système à reposer sur une réglementation méticuleuse.

Le groupe de travail en est arrivé à la conclusion que le système de dotation doit être transformé de façon à permettre aux gestionnaires de faire preuve de jugement dans le contexte général des politiques et lignes deirectrices en matière de dotation, pour ainsi assumer l'entière responsabilité du processus de dotation et des décisions connexes. Pour y arriver, il est convenu qu'il sera nécessaire de **modifier la législation** en vigueur. Le groupe de travail pense cependant que le processus de changement peut déjà être mis en branle, même si les modifications vraiment fondamentales devront peut-être encore attendre.

Le groupe de travail a formulé six principes devant orienter la conception d'un système de dotation renouvelé. Ce système:

- doit être suffisamment souple pour répondre aux besoins en ressources humaines des ministères, tout en leur

permettant de s'acquitter de leurs reponsabilités à l'égard du public canadien.

- doit contribuer à maintenir une fonction publique hautement compétente.

- ne doit comporter aucun obstacle systémique en ce qui concerne la représentativité de la fonction publique tout en permettant de respecter les politiques visant à corriger les déséquilibres relevés à cet égard.

- doit satisfaire aux exigences relatives à l'équité et à la régularité administrative.

- doit garantir que le recrutement et la promotion des fonctionnaires soient soustraits à tout favoritisme politique, bureaucratique ou personnel.

- soit simple à administrer et efficace.

Le groupe de travail a ensuite examiné en particulier chaque élément du système de dotation.

Il a été convenu qu'il faudrait laisser aux ministères le soin de décider dans quel cas il y a lieu de recruter des candidats à l'extérieur. Par contre, pour ce qui est des postes autres que ceux de niveau d'entrée, les promotions internes devraient demeurer la norme. Un organisme parlementaire devrait toutefois conserver la responsabilité du **processus de recrutement**. Ce dernier devrait être plus expéditif et s'adapter davantage aux circonstances particulières liées aux diverses activités ou campagnes de

recrutement. Le groupe de travail est acquis à la notion de carrière dans la fonction publique et considère que la sélection des nouveaux fonctionnaires devrait tenir compte des besoins à long terme de la fonction publique et non pas seulement des besoins immédiats de tel poste à combler.

Le groupe de travail a recommandé que les gestionnaires recoivent davantage de soutien et d'informations au sujet du recours aux **stages probatoires** à la suite du recrutement. Il recommande aussi que les renvois en cours de stage soient utilisés plus souvent, lorsque les circonstances le justifient.

Il est pleinement évident que les nominations **pour une période déterminée** servent présentement beaucoup plus qu'à répondre aux seuls besoins de main-d'oeuvre à court terme. Le groupe de travail a constaté que les difficultés relatives au processus de recrutement et de probation étaient en partie responsables de ce fréquent recours aux nominations pour une période déterminée. Il a également constaté qu'il fallait offrir aux gestionnaires un plus grand nombre d'options en ce qui concerne le recrutement de nouveaux employés. Quatre options on été suggérées: nominations pour une période indéterminée (de préférence); redéfinition du travail à temps partiel; nominations pour une période déterminée pour les tâches à éxécuter de façon continue mais pendant une durée fixe; nominations temporaires, pour les emplois occasionnels de courte durée et peu susceptible d'être prolongés. Exception faite du personnel occasionnel, toutes les personnes retenues pour ces diverses catégories d'emploi seraient sélectionnées conformément au processus de recrutement habituel et seraient soumises à des conditions d'emploi comparables.

Le groupe de travail reconnaît que **le déploiement** des effectifs ne peut être traité de la même façon que le processus de recrutement ou de promotion sans compromettre l'efficacité opérationnelle ou la mise en application des plans de perfectionnement pour le personnel. Il est convenu que, dans la plupart des cas, le déploiement à postes temporaires ou permanents devrait faire partie des responsabilités adminstratives confiées aux gestionnaires, dans la mesure où ces derniers exercent ces responsabilités dans le contexte général des relations entre employés et gestionnaires, sur la base de leur consentement mutuel. Le consentement à être redéployé peut être considéré comme une condition d'emploi laissée à la discrétion des gestionnaires, mais uniquement dans les cas où un tel consentement est un préalable indispensable du point de vue de l'efficacité opérationnelle. Pour mettre pleinement à profit les possibilités de perfectionnement offertes grâce à un processus simplifié de déploiement, le groupe de travail recommande aux ministères de constituer des services d'affectations qui seraient chargés d'apparier les offres et demandes d'affectation. Les ministères devraient aussi prendre les dispositions nécessaires pour que tous les employés puissent avoir des chances égales de bénéficier de ces possibilités de perfectionnement.

Le groupe de travail a étudié en profondeur le concept de **nomination au niveau**. Il recommande que la nouvelle législation permette d'effectuer des promotions soit en fonction des exigences des postes à pourvoir (nomination au poste), soit en fonction des normes applicables à l'ensemble de la fonction publique (nomination au niveau). Les recommandations du groupe de travail portant sur le déploiement des effectifs permettront, après leur adoption, de

mettre en application les dispositions du régime de nomination au niveau portant sur les affectations à un poste.

Le groupe de travail pense que le processus de concours doit demeurer la norme pour ce qui est des **promotions**. Ce processus doit se dérouler de façon équitable et transparente. Il est recommandé d'accroître le nombre des instruments d'évaluation pour augmenter la crédibilité du processus d'évaluation. La sélection des candidats devrait reposer non seulement sur les exigences particulières du poste à pourvoir mais aussi sur les exigences du groupe et niveau professionnel de même que sur les besoins en ressources humaines de chaque organisme.

La nécessité des voies de **recours** a été confirmée. Le groupe de travail a recommandé de maintenir intégralement le droit d'appel que le système actuel accorde aux employés par rapport aux promotions. On pense qu'il serait possible de réduire le nombre de pourvois en appel, en faisant preuve d'une plus grande ouverture dans la communication des renseignements postérieurs aux concours. Le groupe de travail a en outre recommandé qu'un organisme parlementaire conserve la responsabilité de prescrire les mesures correctives à la suite d'un appel accueilli à l'encontre d'un processus de sélection, sans toutefois étendre cette responsabilité de façon à lui accorder le pouvoir de déterminer quel candidat devrait être retenu.

Le groupe de travail a confirmé la nécessité de trouver des moyens plus directs et plus efficaces pour accroître la **représentativité de la fonction publique** et recommandé que la nouvelle législation

se conforme aux dispositions de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés.

La phase de mise en application constitue l'étape la plus critique dans tout processus de changement. Le succès du processus dépend de la participation active des niveaux supérieurs de gestion. Deux autres facteurs peuvent avoir une influence majeure sur les recommandations du groupe de travail: le changement de mentalité nécessaire pour transformer la culture collective dans laquelle s'insère le système de dotation et la réforme des systèmes et réglementations qui ont jusqu'ici favorisé ces attitudes, présupposés et conceptions des responsabilités. Le nouveau système devra être axé sur l'équité, reposer sur des principes clairs ainsi que sur un ensemble restreint de politiques et lignes directrices plutôt que sur une prolifération excessive de règlements. Les gestionnaires devront bien connaître ces politiques et lignes directrices, faire preuve de jugement et assumer la responsabilité des décisions qu'ils prendront quant à la manière de les adapter aux circonstances particulières. Les spécialistes de la gestion du personnel auront pour responsabilité de soutenir les gestionnaires dans cette tâche.

Le groupe de travail pense que les changements proposés permettront d'élaborer un système de dotation plus juste, plus équitable et plus souple, un système que sera par conséquent plus apte à fournir à la fonction publique fédérale le personnel de qualité indispensable pour remplir son mandat qui consiste à offrir des services de qualité au public ainsi qu'au governement au pouvoir.

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CATÉGORIE DE LA GESTION

SOMMAIRE

Le 7 août 1990

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA CATÉGORIE DE GESTION
SOMMAIRE
POUR DISCUSSION

Le Groupe de travail sur la catégorie de la gestion a été créé pour examiner les questions liées à la structure et à la gestion de la catégorie de la gestion et recommander des changements qui permettraient d'augmenter l'efficacité de la prestation des services, l'efficience des processus de gestion et l'imputabilité des ministères et gestionnaires individuels envers les résultats.

Une structure de gestion hautement qualifiée, bien motivée et organisée de manière adéquate est essentielle si l'on veut poursuivre ou améliorer la prestation de services de première qualité au public à une époque de restrictions financières constantes. Toutefois, plusieurs problèmes menacent la qualité de ce service. Notre examen des rapports des commissions et des groupes de travail précédents, les conclusions des sondages d'attitudes des gestionnaires et de nombreuses discussions à ce sujet avec des membres de la catégorie de la gestion reviennent immanquablement aux problèmes suivants qui sont liés entre eux: la multiplicité des paliers dans la structure de direction qui ralentit la prise de décision et brouille les filières d'imputabilité; le manque de valeurs clairement formulées et partagées pour guider le comportement; le manque de cohésion à l'intérieur de la gestion et la diminution du moral et de la satisfaction professionnelle à mesure que l'on descend les échelons de la gestion; la délégation insuffisante des pouvoirs nécessaires pour atteindre les résultats dont les employés sont tenus responsables; la difficulté croissante à attirer et à retenir des employés exceptionnels dans les rangs de la direction; la faible participation de certains groupes de la population canadienne; le fatras de règles et règlements dictant la manière de recruter, sélectionner, perfectionner, promouvoir, récompenser et réprimander les gestionnaires, ce qui représente d'importants coûts administratifs et entrave la créativité et l'initiative.

Le rapport du Groupe de travail sur la catégorie de la gestion contient une série de recommandations interreliées pour résoudre ces problèmes et préparer la fonction publique à affronter les défis de l'avenir.

Tout d'abord, nous recommandons des changements dans la définition et la structure de la catégorie. Nous croyons qu'il faudrait la rebaptiser Groupe de la direction de manière à mieux refléter sa composition de gestionnaires et conseillers supérieurs et sa fonction de direction au sein de la fonction publique. Ce changement améliorera la cohésion et le moral des membres de la catégorie, ce qui constitue une condition préalable à la prestation d'un service de haute qualité au public.

Nous croyons que la structure a besoin d'être simplifiée par la réduction à trois des six niveaux de classification actuels de la catégorie et par la réorganisation de la hiérarchie de la gestion afin de refléter une structure de directeur, directeur général et

sous-ministre adjoint. Cette rationalisation réduira beaucoup les coûts d'administration, améliorera la communication entre tous les niveaux, clarifiera l'imputabilité envers les résultats et accélérera le processus décisionnel.

Ces nouveaux niveaux seraient définis selon le maximum actuel des salaires. Les détails de la transition sont laissés aux ministères, en consultation avec le Conseil du Trésor. Toutefois, les administrateurs généraux auraient la responsabilité de voir à ce que leur budget de fonctionnement n'augmente pas suite à la restructuration. La réduction du nombre de niveaux de classification et la création de nouvelles plages salariales moins nombreuses mais plus larges inciteront les gestionnaires à demeurer plus longtemps que par le passé à chaque niveau. Cela permettra aussi de réduire la pression sur le système pour la reclassification à la hausse des postes dans le seul but d'augmenter la rénumération. Étant donné que les possibilités de promotions seraient moins fréquentes, les mutations latérales deviendront une source importante d'affectations stimulantes permettant de motiver et de perfectionner les employés.

Il faudrait supprimer graduellement les contrôles traditionnels du nombre d'employés de la catégorie de la gestion (contrôle de la collectivité). Les ministères devraient pouvoir gérer leurs responsabilités avec un budget de fonctionnement sous un régime approprié d'imputabilité. Cette solution permettrait d'augmenter leur efficacité de fonctionnement et de renforcer leur imputabilité envers les résultats.

Étant donné que la nouvelle définition du Groupe de la direction continue à exclure une partie importante de l'équipe de gestion des ministères, nous recommandons l'élaboration et la mise en oeuvre d'initiatives visant à améliorer la qualité des gestionnaires qui ne font pas partie du Groupe de la direction. Il faudrait déterminer plus tôt, par exemple, le potentiel de gestion, renforcer la formation en gestion et récompenser adéquatement les gestionnaires à l'extérieur du Groupe pour les risques et responsabilités de gestion qu'ils prennent. Nous recommandons aussi la création d'un programme de stagiaires en gestion afin de recruter les gestionnaires de demain parmi les meilleurs finissants de nos universités. De telles mesures sont essentielles si la fonction publique veut s'assurer d'une relève suffisante et de haut calibre pour l'an 2000.

Une autre série de recommandations vise à faire conférer aux gestionnaires et aux employés de première ligne les pouvoirs dont ils ont besoin pour assumer leurs responsabilités. La plupart des pouvoirs nécessaires ont déjà été délégués aux ministères par les organismes centraux. La pierre d'achoppement est souvent le manque de subdélégation de ces pouvoirs aux niveaux inférieurs de la gestion ou le manque de décentralisation de ces pouvoirs aux gestionnaires régionaux. C'est pourquoi nous recommandons que les ministères étudient leurs pratiques pour s'assurer que les pouvoirs sont accordés là où les décisions produisent le plus d'effets et que les employés détiennent les pouvoirs dont ils ont besoin pour faire leur travail efficacement.

D'autres recommandations visent à simplifier et à revitaliser les pratiques relatives au personnel. Par exemple, nous proposons qu'un processus de nomination au niveau soit mis en oeuvre pour les employés du Groupe de la direction. La nomination des cadres supérieurs à des niveaux de classification plutôt qu'à des postes précis signifiera que ces

cadres ne seront plus "propriétaires" de leurs postes respectifs et auront une vision plus large de leurs rôles et responsabilités. Elle réduira la tentation de se constituer un domaine, chose que le système actuel favorise pour justifier les niveaux des postes. Le nouveau système donnera plus de souplesse pour se servir des mutations latérales comme moyen de perfectionnement et permettra de répondre rapidement aux exigences des opérations.

Nous croyons aussi que chaque ministère devrait être capable de promouvoir au Groupe de la direction des gestionnaires en provenance de son organisation ou d'autres ministères et de recruter des candidats à l'extérieur de la fonction publique. Les cadres supérieurs doivent pouvoir de déterminer les attributions des employés de leur organisation s'ils doivent être imputables des résultats. Pour cette raison, nous recommandons que soit délégué aux administrateurs généraux le pouvoir de doter les postes de leur ministère jusqu'aux niveaux de directeur et de directeur général inclusivement. Pour les sous-ministres adjoints, ressources de l'ensemble de l'administration fédérale plutôt que d'un ministère, la dotation de ces postes devrait rester la responsabilité des organismes centraux.

Il est important que la fonction publique soit représentative de la population du Canada et qu'elle puisse profiter de la diversité des vues et des talents des Canadiens. Il est nécessaire d'accroître la représentation des femmes, des autochtones, des handicapés et des minorités visibles. Nous recommandons une série de mesures qui pourraient être prises pour améliorer l'équilibre entre les hommes et les femmes au niveau des postes de direction et dans les groupes de relève et prions les organismes centraux et ministères de concevoir des stratégies valables qui changeront les attitudes nuisant à la participation des membres d'autres groupes cibles.

D'autres pratiques de gestion des ressources humaines nécessitent des améliorations. Nous croyons que les capacités, caractéristiques et autres exigences envers les trois niveaux du Groupe de la direction devraient être clairement formulés et que de tels critères devraient régir l'entrée et les déplacements à l'intérieur du groupe. La planification de carrière sera plus nécessaire par suite de la compression des niveaux de classification (moins de promotions) et devrait être améliorée. Il faudrait revoir fréquemment les besoins des gestionnaires en perfectionnement et en formation. Il faudrait offrir la formation en gestion le plus tôt possible et faire un plus grand usage de la formation par simulation et affectations par rotation.

Nous croyons que la mobilité devrait être accrue au sein de la fonction publique et entre la fonction publique et le secteur privé. L'expérience de travail dans d'autres centres régionaux et dans d'autres milieux devrait être vue comme un atout pour le perfectionnement des cadres expérimentés. La mobilité à double sens accroîtra aussi la compréhension mutuelle et l'appréciation d'autres valeurs, besoins et milieux de travail et accroîtra la circulation d'information sur les pratiques de gestion efficaces. Pour cette raison, nous recommandons que les barrières à la mobilité entre les régions, entre l'administration centrale et les régions et entre la fonction publique et le secteur privé soient repérées et suppprimées.

Les processus utilisés pour récompenser la bonne conduite et pénaliser le piètre rendement ont aussi été l'objet de beaucoup de critiques au cours des ans. Bien qu'il soit devenu plus facile d'intervenir lorsqu'il y a de graves problèmes de rendement, nous recommandons plusieurs mesures propres à accroître la capacité de la haute gestion de traiter les cas des employés dont le rendement est régulièrement sous la normale. D'autre part, nous insistons pour que les ministères aient plus de pouvoirs pour mettre en oeuvre des régimes appropriés de récompenses pour le rendement.

Afin de mieux répondre aux divers besoins des effectifs et rendre ainsi la fonction publique plus attrayante pour les groupes visés par le programme d'équité en matière d'emploi, nous recommandons qu'un régime souple d'avantages sociaux soit mis en oeuvre: les membres du Groupe de la direction pourraient choisir dans une liste d'avantages optionnels s'ajoutant à l'ensemble déjà offert. Cet ensemble n'aurait pas d'effet sur les coûts.

Nous réitérons aussi la recommandation du Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction dans la Fonction publique (le Comité Burns) selon laquelle il faudrait élaborer et mettre en oeuvre un régime de retraite séparé et distinct pour le Groupe de la direction. Ce régime devrait être conçu de manière à répondre aux besoins d'un large éventail d'employés et devrait favoriser la mobilité entre le secteur public et le secteur privé.

Le seul fait d'éliminer les règles et règlements désuets et encombrants sera insuffisant pour atteindre les buts visés par Fonction publique 2000. Un changement fondamental dans la "culture organisationnelle" et dans les attitudes de gestion est également nécessaire si nous voulons promouvoir le genre de comportements qui nous permettront d'obtenir les résultats désirés. Pour cette raison, nous favorisons les efforts pour définir un ensemble de valeurs et de principes directeurs pour guider les actions des gestionnaires de la fonction publique tant au sein des ministères qu'à l'échelle de toute l'administration fédérale. Ils devraient favoriser la créativité et l'initiative, la confiance et le travail d'équipe ainsi que l'excellence dans la prestation des services gouvernementaux.

Nous insistons sur une mise en oeuvre rapide pour que les gestionnaires puissent avoir des preuves concrètes des progrès accomplis et pour que l'élan généré par Fonction publique 2000 ne se perde pas.

Des ressources suffisantes doivent être consacrées par les ministères et l'ensemble de l'administration fédérale à la communication et la mise en oeuvre de ces recommandations. A cet égard, les gestionnaires de haut niveau doivent s'engager à appliquer les réformes et devraient être disposés à investir beaucoup de temps et d'efforts pour communiquer et consulter le personnel, préparer la période de transition et surveiller la mise en oeuvre des réformes. Il s'agit là d'une condition essentielle au succès d'un changement de la "culture organisationnelle".

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA FORMATION ET LE PERFECTIONNEMENT

SOMMAIRE

Le 8 août 1990

Portée et contexte

Le Groupe de travail de Fonction publique 2000 sur la formation et le perfectionnement projette d'atteindre ses objectifs en trois temps. Le présent rapport de la Phase I passe en revue les politiques et les objectifs existants dans le domaine de la formation et du perfectionnement et les appuis institutionnels dans la fonction publique permettant d'atteindre ces objectifs. Il identifie les efforts et les problèmes majeurs, il brosse un tableau des principes directeurs de prise de décision et il formule des recommandations d'actions immédiates. Le rapport de la Phase II, qui sera présenté à la fin de septembre, examinera les répercussions des travaux des autres groupes de travail de FP 2000 sur la formation et le perfectionnement des travaux. Quant à la Phase III, elle prendra en considération les questions à long terme et le rapport sera présenté vers la fin de décembre.

Il y a eu sept rencontres du Groupe de travail entre le 28 mai et le 13 juillet 1990. On y a passé en revue les études et les autres documents disponibles portant sur la formation et le perfectionnement. Le Groupe de travail a aussi rencontré des représentants des syndicats du secteur public, des chefs de la formation dans les ministères et les personnes dirigeantes des principaux centres de formation fédéraux. Il a de plus reçu plusieurs dossiers de la part de directeurs du personnel et d'autres fonctionnaires.

Domaines d'initiatives et de problèmes

Dans son étude, le Groupe de travail a constaté que plusieurs efforts actuels des ministères et des agences centrales formaient une excellente base sur laquelle bâtir l'avenir. Malgré ces efforts importants, le Groupe de travail a identifié certains domaines précis qui pourraient être améliorés, par exemple:

- l'évaluation des besoins de formation et de perfectionnement tant des institutions que des individus
- la planification de la formation et du perfectionnement au niveau de l'ensemble de la fonction publique, des ministères et des individus
- la formation et le perfectionnement des scientifiques et des professionnels
- le rôle de la gestion et des gestionnaires individuels dans la formation et le perfectionnement n'est pas clairement défini
- le manque d'équité dans la distribution aux individus des ressources en formation et en perfectionnement
- les ministères et les organismes ont besoin de services centraux de soutien, du partage de l'information, du

matériel, de la technologie et des installations; ce qui représente des problèmes particuliers pour les petits organismes

- le centre a besoin d'une meilleure coordination
- les politiques de formation attachent trop d'importance aux besoins des compétences liées à l'emploi et négligent les besoins à venir et les besoins de perfectionnement personnel
- la formation et le perfectionnement ne sont pas utilisés comme instrument des stratégies d'équité en matière d'emploi
- les programmes de perfectionnement ne sont pas bien utilisés
- sous-utilisation de la politique de formation relative au réaménagement des effectifs
- graves préoccupations au sujet de la compression des ressources et de l'incapacité d'atteindre les objectifs prioritaires.

Principes directeurs et concepts

Le Groupe de travail a aussi formulé une série de principes directeurs qui, selon nous, pourraient servir à orienter les politiques et les priorités à venir dans le domaine de la formation et du perfectionnement. Ces huit principes proposent un ensemble de valeurs fondamentales pouvant servir à faire face à des problèmes complexes et à prendre des décisions.

. Mettre en oeuvre des programmes de formation et de perfectionnement, c'est investir dans un meilleur gouvernement et dans de meilleurs services au public

. Fonction publique 2000 accordera plus d'importance à la responsabilité individuelle et au professionnalisme en exigeant des individus qu'ils aient des connaissances et des compétences plus nombreuses

. Une gestion compétente des ressources humaines et de bonnes politiques de perfectionnement seront nécessaires pour attirer et retenir désormais d'excellentes personnes dans la fonction publique

. La formation et le perfectionnement du personnel font partie intégrante de la gestion à tous les niveaux et ils englobent un large éventail d'activités et de priorités dont la formation en salle de classe n'est qu'un exemple

. Il y a une hiérarchie des responsabilités en matière de formation et de perfectionnement

- **l'individu** est responsable du déroulement de sa carrière, il doit se montrer disposé à croître et á apprendre en cours d'emploi et profiter pleinement des occasions de formation et de perfectionnement qui lui sont offertes

- les **superviseurs** sont des guides, des mentors et des conseillers et ils sont chargés de veiller à ce que les employés, hommes ou femmes, aient les compétences et les instruments voulus pour faire leur travail

- le **ministère** a la responsabilité de fournir un cadre favorable à un travail productif maintenant et dans l'avenir grâce à un régime efficace de formation et de perfectionnement; il a aussi la responsabilité d'évaluer les besoins et d'établir les priorités

- les **organismes centraux de contrôle et de service** fournissent un cadre favorable à l'échelle de toute la fonction publique

. Il y a une hiérarchie des besoins et des priorités dont il faut tenir compte du triple point de vue de l'individu, du ministère et du gouvernement dans son ensemble, tant dans l'immédiat qu'à plus long terme

. Les ressources doivent être liées aux besoins et aux priorités et protégés de la même manière que les capitaux d'investissement

. L'équité en matière de formation et de perfectionnement signifie que l'on répond adéquatement aux besoins de l'individu ainsi qu'aux besoins de l'ensemble, y compris le besoin de corriger les injustices passées.

Recommandations

Tenant compte des problèmes qu'il y a identifiés et des principes qu'il a énoncées, le Groupe de travail propose les recommandations suivantes:

1. Un accent nouveau sur la planification personnelle de la formation et des exigences de sa carrière, une planification qui soit séparée du régime de l'appréciation du rendement.

2. Un accent nouveau sur le rôle des superviseurs et des gestionnaires dans la définition des besoins et des priorités et dans la gestion de la formation et du perfectionnement.

3. Maintien de la délégation aux ministères de la responsabilité

première en matière de formation dans le nouveau cadre recommandé dans le présent rapport.

4. Renforcement à tous les niveaux de l'évaluation des besoins de formation et de perfectionnement.

5. Evaluation plus rigoureuse de l'opportunité et de la rentabilité des diverses méthodes de formation et de perfectionnement.

6. Surveillance plus attentive de la formation et du perfectionnement pour qu'ils soient d'un accès plus équitable et qu'ils servent à atteindre les objectifs de l'équité en matière d'emploi. Les membres des groupes visés par la politique d'équité en matière d'emploi devraient avoir plus qu'une part proportionnelle des places dans les programmes de formation et de perfectionnement reconnus pour être adaptés à cette fin.

7. Redéfinition du rôle du Conseil du Trésor de manière à mettre l'accent sur le leadership, l'affectation des ressources, l'orientation des politiques, l'évaluation et l'imputabilité, mais en reconnaissant que la prestation des programmes relève des ministères, de la CFP et du CCG.

8. Remaniement des politiques du CT pour refléter les principes et les concepts directeurs en incluant des dispositions précises concernant

   . la mise au point d'un nouvel équilibre entre les compétences immédiatement nécessaires à un emploi, les exigences futures et les exigences du déroulement de la carrière

   . la révision de la politique de formation relative au réaménagement des effectifs de manière à offrir de la formation en fonction des postes dont on prévoit qu'ils seront à pourvoir ainsi que des postes actuellement à pourvoir.

9. Examen de la rentabilité et de la gestion des programmes de perfectionnement généraux qui existent à l'heure actuelle.

10. Attention donnée aux nouvelles expériences de perfectionnement à l'intention des fonctionnaires dont le rendement et le potentiel sont supérieurs ou qui manifestent des besoins spéciaux.

11. Description des politiques et des systèmes et programmes généraux du Conseil du Trésor en un langage courant et leur publication dans des brochures ou guides à l'intention des individus, des superviseurs, gestionnaires, etc.

12. Remplacement du Conseil de la formation du personnel par un nouveau Conseil des ressources humaines muni d'un mandat plus large qui reconnaîtrait que la formation et le perfectionnement font partie intégrante de la gestion des ressources humaines, et doté de liens avec les groupes actuels et éventuels qui s'occupent de formation et de perfectionnement sur le plan fonctionnel.

13. Maintien des comités de formation du Conseil de la formation du personnel mais avec un mandat étendu aux activités et programmes de perfectionnement.

14. Reconnaissance officielle du groupe officieux de coordination de la formation composé du SCT, de la CFP et du CCG comme groupe de travail principal du conseil des ressources humaines.

15. Exercice des fonctions de soutien central et de partage de l'information, du matériel, des installations et de la technologie en collaboration par le Comité des directeurs de la formation, au nom du gouvernement dans son ensemble. Il faudra peut-être prévoir des ressources pour certaines de ces fonctions qui ont des exigences plus opérationnelles.

16. Mise au point par le CCG et la CFP d'une formule de coopération pour faire en sorte que les gestionnaires de tous les niveaux reçoivent en séquence continue des connaissances formant un tout cohérent et qu'ils puissent perfectionner leurs compétences.

Plan de réalisation

Le Groupe de travail recommande vivement au Conseil du Trésor de donner suite immédiatement à ses recommandations en développant la coordination et les mécanismes de soutien proposés dans ses rapports et, ensuite, en utilisant ces mécanismes pour poursuivre des objectifs plus substantiels. Cela inclut la création d'une équipe spéciale pour passer en revue les politiques du Conseil du Trésor dans le but d'en arriver à avec une politique plus concise offrant une plus grande liberté d'action aux ministères pour qu'ils puissent développer des programmes de formation et de perfectionnement. Il est aussi nécessaire de créer rapidement des groupes de travail pour faire face aux répercussions des recommandations des autres groupes de travail de FP 2000 pour la formation, y compris l'évaluation de la formation de base nécessaire dans des aspects clés tels le service au public et la gestion des ressources humaines.